

Interacción entre los factores regionales que limitaron el proyecto de integración sudamericana impulsado por Brasil durante la primera década del siglo XXI	Título
Erazo Sosa, Milagros - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
Clacso	Editorial/Editor
2013	Fecha
	Colección
Política; Economía; Integración regional; Liderazgo político; Brasil; América del Sur;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131015042147/Informe.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

**Seguí buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



**Milagros Erazo<sup>1</sup>**

## **Interacción entre los factores regionales que limitaron el proyecto de integración sudamericana impulsado por Brasil durante la primera década del siglo XXI**

### **Introducción**

En la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur en Brasilia (2000) fue lanzada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), cuatro años más tarde fue establecida la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y posteriormente, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Estas propuestas provienen de una iniciativa brasileña en un intervalo que incluye las presidencias de Cardoso y Lula da Silva, lo que refleja una política integracionista brasileña en la región suramericana.

La constitución, en el marco de la UNASUR, de doce Consejos Sectoriales que abordan temas como: energía, defensa, infraestructura, salud, entre otros, ha generado la impresión de una política de integración exitosa impulsada por su mayor organizador, Brasil. Sin embargo, la interacción de diversos factores regionales ha llevado a que la integración sudamericana durante la primera década del siglo XXI no haya alcanzado las expectativas brasileñas de trascender el liderazgo regional y desempeñar un mayor protagonismo en el ámbito internacional.

En ese sentido, el principal objetivo de esta investigación es analizar la interacción entre los factores regionales que limitaron los resultados integracionistas de Brasil durante el periodo 2000-2010. Asimismo, los objetivos secundarios son: la descripción de la política de integración sudamericana impulsada por Brasil, con énfasis en el periodo de estudio; la determinación de los motivos económicos y políticos que han promovido este proceso y por último, la delimitación de las dificultades internas y externas que ha enfrentado el proceso de integración sudamericano impulsado por Brasil durante la primera década del siglo XXI.

Desde esa perspectiva, las hipótesis iniciales de este estudio fueron tres. Primeramente, el estado brasileño conecta la expansión de su economía nacional con su política exterior regional e internacional. En razón de ello, el mayor énfasis a los proyectos de integración sudamericana de impronta brasileña, a lo largo del siglo XX e inicios del siglo XXI, fueron impulsados por gobiernos con características de estado desarrollista como Geisel (Pacto Amazónico) y Lula Da Silva (Comunidad Sudamericana de Naciones y UNASUR). En segundo lugar, afirmamos que los motivos económicos brasileños son: el gran interés en la integración energética y la coordinación a escala regional de obras de infraestructura. Asimismo, encontramos que los motivos políticos son la búsqueda de la proyección de liderazgo regional brasileño y, a través de ella, la proyección internacional de Brasil como un *global player*. Por último, las dificultades al proyecto de integración brasileño se observan, primero, en la creciente influencia en la región sudamericana de otros actores como Estados Unidos, Venezuela, México y China y en segundo término, por los factores regionales que limitan la integración sudamericana promovida por Brasil, como son: las tendencias a interpretar la expansión

---

<sup>1</sup> Estudiante de la Maestría de Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), miembro del Equipo de investigación de Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

económica brasileña como imperialista, la renuencia brasileña para asumir los costos del liderazgo regional, la resistencia de Brasil a crear instituciones supranacionales amparándose en su soberanía nacionalista y las divergencias ideológico – políticas al interior de la región.

El desarrollo de la investigación se ha basado en la recolección de información a través de los diversos instrumentos empleados con el fin de obtener datos relevantes que permitan analizar las iniciales hipótesis planteadas. En este sentido, se han utilizado fuentes primarias de información como archivos de los tratados de integración política y económica durante el periodo y fuentes secundarias como entrevistas a especialistas académicos en la materia y funcionarios y ex funcionarios de la Cancillería peruana y Embajada brasileña. Asimismo, la consulta a la literatura especializada sobre el tema ha sido una constante en el transcurso de la investigación.

Finalmente, la estructura del estudio está dividida en cuatro secciones. En la parte inicial presentaremos el marco teórico en el que se destacan las principales teorías aplicadas a los bloques de integración regional así como, una analogía entre los conceptos de regionalización y regionalismo. En una segunda parte, revisaremos el desarrollo de la política exterior brasileña en el contexto sudamericano. Así, analizaremos la conexión entre los principios de Itamaraty y los modelos de desarrollo económico durante diversos periodos del siglo XX e inicios del siglo XXI, con mayor atención en los gobiernos de Geisel, Cardoso y Lula da Silva. En la tercera sección, trataremos tanto los motivos políticos como económicos que han impulsado el proyecto de integración brasileño. De esta manera, dentro de los motivos políticos observaremos el interés brasileño en utilizar la integración sudamericana para enfatizar su liderazgo en la región, para luego lograr ser reconocido como un líder global. De otra parte, en la revisión de los motivos económicos, observaremos como el principal proyecto de infraestructura regional (IIRSA) genera beneficios al estado brasileño así como la necesidad de abastecimiento energético por el principal consumidor de energía en América del Sur, Brasil, estimula la implementación de la integración energética regional. En el cuarto y último apartado, examinaremos primero, de qué manera tanto las influencias de Venezuela, México, Estados Unidos y China compiten con el liderazgo brasileño en Sudamérica; por otro lado, analizaremos los factores regionales que limitan la integración sudamericana promovida por Brasil, así revisaremos: las tendencias a interpretar la expansión económica brasileña como imperialista en base al expansionismo económico brasileño en Sudamérica; la renuencia brasileña para asumir los costos del liderazgo regional; la resistencia de los países sudamericanos a crear instituciones supranacionales amparándose en su nacionalismo y las divergencias ideológicas – políticas al interior de la región que han promovido diversos bloques de integración con objetivos disímiles.

## **Marco Teórico**

### **a) Las teorías de integración aplicadas a los bloques sudamericanos**

El desarrollo de las teorías sobre la integración regional está basado en el proceso de integración europeo. Esto ha determinado la dificultad para explicar los procesos de construcción de bloques regionales en América Latina, dado que las circunstancias son disímiles y presentan características propias. Sin embargo, una de las teorías que frecuentemente es citada para explicar el proceso de integración latinoamericano es el *intergubernamentalismo*. Esta teoría afirma que los Estados que participan en un esquema de integración lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en

función de otros competidores (Oyarzún, 2008). Una de sus divisiones es el *intergubernamentalismo liberal*, que considera a la sociedad como punto de partida de la integración. Es decir, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos (Moravcsik, 1998). Asimismo, afirma que la interdependencia económica es una condición necesaria de la integración (Malamud, 2012).

A pesar de la diversidad de argumentos de las teorías de integración, ninguna de ellas ha expuesto una definición clara de integración. Al margen de esta carencia, la única teoría que sí puede aclarar algo de la dinámica sudamericana es el *intergubernamentalismo liberal*, aunque solo para el caso del MERCOSUR y de forma parcial. En el caso de los otros bloques regionales tales como la CAN (único bloque con instituciones supranacionales) y el UNASUR, considerando sus falencias en los intentos de integración económica, esta teoría no les resulta aplicable, aún más en el proyecto que implica a la totalidad de países sudamericanos, dado que, como ya hemos señalado, solo se centra en un bloque de cooperación.

#### **b) La integración regional -el regionalismo- y la regionalización**

La relación entre el *regionalismo* y la *regionalización* se ha estudiado desde diversas perspectivas. Para Andrés Malamud (2012), la integración regional, denominada también regionalismo, consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado. En contraste, entiende a la regionalización, o aumento de la interdependencia intra-regional, como un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Por su parte, Lorena Oyarzún (2008) afirma que el *regionalismo* se sustenta en la idea de región, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos, entendiendo, de otra parte, a la *regionalización* como el proceso de este proyecto político.

Estos conceptos se difundieron a mediados del siglo pasado, en un contexto en que América Latina fue el escenario de formación de diversos grupos regionales (Bernal Meza, 2008). El último proceso de regionalismo, denominado “regionalismo abierto”, se originó en la década de los 80 mediante la creación del MERCOSUR y el relanzamiento de la CAN y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). La prioridad de esta etapa fue su apertura al comercio extra-regional (Malamud, 2010). A pesar de las proyecciones iniciales hacia una integración sólida, los grupos regionales que se formaron durante este periodo no han trascendido a instancias supranacionales (Malamud y Schmitter, 2006).

Esta situación constante de formación de grupos regionales divergentes que no trascienden, resultando ser formaciones sin una estructura pragmática de integración llevo a un cuestionamiento sobre la integración regional (Hisrt, 1993) que coincidió con una nueva oleada de propuestas que buscaron redefinir el regionalismo (con una visión “post-liberal”) presentando como sus principales exponentes a: la Alianza Bolivariana para los Pueblos (ALBA, 2004) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El término de “post-liberal” fue acuñado por José A. Sanahuja (2011), quien afirma que estos espacios regionales se caracterizan, sobre todo, por la búsqueda de autonomía frente al mercado y por el énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva no podemos afirmar que estos últimos dos procesos (ALBA y UNASUR) sean parte de algún tipo de regionalismo, entendido como integración regional, sino más bien ambos proyectos forman parte de bloques de cooperación.

A diferencia de la experiencia europea, América Latina, y en específico Sudamérica, se ha caracterizado por la ausencia de procesos de regionalización y ha fomentado el regionalismo, solo en los casos de MERCOSUR y CAN.

## **1. La política exterior brasileña en el proceso de integración sudamericana**

Las características de la política exterior brasileña pueden ser diversas dependiendo de la época y la perspectiva en que se analicen; sin embargo, pueden observarse pautas permanentes o irrevocables, las que se reflejan en materia de integración y cooperación económica y política dado el interés brasileño en reafirmar su liderazgo en el Cono Sur. Siguiendo este lineamiento, dentro de esta primera sección, revisaremos el contexto político en el que se desarrollaron las políticas predominantes de integración en Itamaraty tales como: autonomía, nacional-desarrollismo y multilateralismo a fin de comprender cómo se formaron los planteamientos de la actual política exterior brasileña en el marco de la integración sudamericana.

### **1.1. La política exterior brasileña tradicional**

En una primera etapa (inicios del siglo XX), los reales intereses económicos y políticos brasileños se restringieron, particularmente, a los siguientes puntos: la aproximación a una potencia extra regional como Estados Unidos y la expansión y consolidación de sus fronteras (Costa, 1986).

La aproximación a los Estados Unidos surgió como iniciativa del Barón de Río Branco<sup>2</sup>, convirtiéndola en uno de los principales objetivos de la política exterior brasileña, a fin, sobre todo, de protegerse contra posible una incursión extranjera<sup>3</sup> (Burgess, 2009). Debido a esta orientación, Brasil fue considerado como un aliado clave de Estados Unidos, llamado a asumir mayores responsabilidades en la región sudamericana, donde su actuación emularía el liderazgo norteamericano desplegado en América Central y el Caribe (Lechini y Giaccaglia, 2010).

La expansión y consolidación de fronteras fue considerada como uno de los principales objetivos de Brasil una vez convertido en un país independiente. Sin embargo, a inicios del siglo XX, Brasil se encontraba aislado en América del Sur. Conflictos con Chile, debido a la visita de Campos Sales en Argentina en 1900; con Bolivia, por el conflicto de Acre; con Venezuela, a causa de estar pendiente aún la demarcación de frontera entre ambos territorios; y con Colombia, debido a la ausencia de apoyo brasileño por la construcción del Canal de Panamá.

Con el fin de resolver los problemas limítrofes con sus vecinos, Brasil promovió la ocupación de sus zonas fronterizas y desarrolló su propia versión del principio de *uti possidetis*, por la que sostenía que la ocupación de facto era la base para reclamar derechos de propiedad sobre territorios en litigio (Costa, 1986). Aunque esta

<sup>2</sup> El Barón de Río Branco (cuyo nombre era José María da Silva Paranhos Júnior) fue Ministro de Relaciones Exteriores durante el periodo de 1902 hasta 1912.

<sup>3</sup> La alianza “no escrita” con Estados Unidos respondía, sobre todo, al temor de una posible coalición entre las repúblicas sudamericanas de lengua española contra el estado brasileño.

interpretación causó suspicacias en sus vecinos, los límites fronterizos brasileños fueron definidos en procesos de negociación y arbitraje. La diplomacia brasileña se encargó de enfatizar esta dinámica de acuerdos entre los países sudamericanos, no otorgando mayor relevancia a los calificativos de “imperialista” con el que definían su actuación.

La solución final a los conflictos fronterizos, evidentemente favorables a Brasil, afianzaron el principio de *autonomía* brasileña, entendido como el incremento de los márgenes de maniobra del país en la escena regional.

## 1.2. Ensayos de una política exterior independiente

Si bien en las primeras décadas del siglo XX la política exterior brasileña se caracterizó por la relación predominante con Estados Unidos, esta tendencia se aminora en algunos gobiernos posteriores, caracterizados por acciones de autonomía ligadas a una política económica *nacional – desarrollista*.

Un periodo en el que se enfatiza la vinculación entre la política exterior y el desarrollo económico brasileño fue el primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945) a causa del proceso de industrialización nacional y la búsqueda de nuevos mercados internacionales (que significó un cambio en las orientaciones de la política exterior), como consecuencia de la crisis norteamericana del treinta que redujo el ritmo de todas sus actividades económicas (Pereyra y Actis, 2011). De esta manera, el periodo gubernamental de Vargas inicia el denominado Estado Desarrollista<sup>4</sup>, estableciendo los primeros pasos de una política exterior independiente; sin embargo, en los años de post segunda guerra mundial, Brasil se mantuvo como un aliado incondicional de los Estados Unidos, en especial en la formación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947.

Luego del gobierno de Vargas, son los gobiernos de Janio Quadros (1961) y Joao Goulart (1961-1964) los que nuevamente representan un cambio de rumbo a la política tradicional brasileña dado que proyectan la concreción de una política exterior independiente mediante, por un lado, el incremento del comercio exterior brasileño y de otra parte, el fortalecimiento de la posición internacional de Brasil<sup>5</sup>.

El gobierno de Quadros compartía con los países del África y Asia la visión de que la contradicción entre capitalismo y socialismo no era la línea divisoria fundamental en el sistema internacional, especialmente si éste era visto desde la perspectiva del Tercer Mundo. Los países de este bloque, deseaban mantener buenas relaciones con todas las naciones del globo, sin consideración ideológica alguna. Siguiendo ese lineamiento, en

---

<sup>4</sup> Según Amado Cervo (2008), existe una estrecha relación entre modelo de desarrollo y política exterior. En este sentido, afirma que la búsqueda de desarrollo económico presenta cuatro modelos en Brasil: el Estado Liberal-conservador (siglo XIX a 1930), el Estado Desarrollista (1930 a 1989), el Estado Normal (1990 a 2002) y el Estado Logístico (2003 hasta nuestros días).

<sup>5</sup> El deseo de Brasil de superar su dependencia económica y política hacia los Estados Unidos con el fin de promover su desarrollo interno y garantizar su autonomía externa, requería de la diversificación de sus lazos comerciales con el resto del mundo. El ascenso de nuevas fuerzas en la economía internacional, como la Comunidad Europea y Japón, permitió el planteamiento de este objetivo. Estos nuevos mercados aumentaron el poder de negociación de Brasil, reduciéndose así, su subordinación a los Estados Unidos (Costa, 1986).

1961, el presidente Janio Quadros estableció relaciones tanto con la Unión Soviética como con Cuba<sup>6</sup>, a fin de alcanzar una política neutral.

A partir del golpe militar de 1964 la política externa brasileña hacia América del Sur se enfocó, en la doctrina geopolítica de los “círculos concéntricos”, adoptada por el presidente Castelo Branco, según la cual América del Sur se constituye en una zona de influencia directa de Brasil<sup>7</sup>.

Con el ascenso al gobierno de las Fuerzas Armadas se renovó la orientación de Brasil a una incorporación total e incondicional a Estados Unidos, justificada en una premisa de interdependencia entre las relaciones de política internacional de los países del continente.

El fortalecimiento de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos se evidenció en dos hechos importantes. Primero, el envío de tropas del gobierno brasileño a Santo Domingo en 1965, luego de la invasión estadounidense; y segundo, el énfasis político de Brasil hacia el fortalecimiento de la Organización de Estados Americanos, entidad caracterizada por una fuerte influencia norteamericana. Si bien este realineamiento con los Estados Unidos, restó fuerza a la política exterior independiente, ésta adquirió un nuevo brío con el gobierno del presidente Geisel.

### **1.3. Política exterior caracterizada por una búsqueda de desarrollo**

Ernesto Geisel gobernó Brasil durante el periodo 1974-1979, y su mandato presidencial se caracterizó, de una parte, por el apogeo del *nacional-desarrollismo* como modelo de desarrollo y de otro lado, por la orientación de la política exterior hacia el África.

La política de desarrollo brasileño surgió en un contexto internacional determinado por el shock petrolero de 1973 y la crisis económica que denotaban el fin del crecimiento económico iniciado al final de la Segunda Guerra Mundial<sup>8</sup>. En este sentido, la preocupación del estado brasileño se concentró en la seguridad del suministro del petróleo. Con el fin de alcanzar tal propósito, el gobierno incentivó, a través de empresas estatales, mega inversiones en el área energética y la formulación del II Plan Nacional de Desarrollo, diseñado con el propósito de impulsar a Brasil a las etapas finales de la industrialización. Además los diplomáticos brasileños realizaron diversas negociaciones a favor de la adquisición y la garantía de recursos energéticos<sup>9</sup> (Pereyra y Actis, 2011).

El gobierno de Geisel intentó crear nuevas oportunidades dinamizando los vínculos económicos y abriendo nuevos mercados a fin de compensar las medidas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados. Bajo este panorama, entre otras políticas, se diseñó la política exterior brasileña hacia África.

---

<sup>6</sup> El 19 de agosto de 1961, el presidente Quadros condecoró al ministro cubano Che Guevara con el “Cruzeiro del Sur”, días después el 25 de agosto renuncia al cargo por diversos cuestionamientos, entre los que destaca la nueva dirección de la política exterior brasileña durante su gobierno.

<sup>7</sup> Doctrina desarrollada por Golbery do Couto e Silva, citado por Paulo Schilling (1978).

<sup>8</sup> Además, cabe precisar como otro punto, la crisis de autoridad norteamericana con Vietnam y Watergate (que mermó su proyección internacional) y los ensayos de autonomía económica tanto de Europa como Japón.

<sup>9</sup> Negociaciones con Bolivia (gas), Paraguay (Itaipú), Estados Unidos (energía nuclear), Alemania (acuerdo nuclear), países del Medio Oriente y África (abastecimiento de petróleo antes y después de la crisis), entre otros.

Luego de la independencia brasileña, las relaciones con Portugal fueron de amistad vinculada a una fuerte influencia de parte de la *ex metrópoli*. Esto promovió que los distintos gobiernos brasileños adoptaran una política de colaboración con Portugal en sus colonias africanas (sobre todo, en Angola y Mozambique)<sup>10</sup>. Posteriormente, en la etapa de descolonización de África, Portugal mantuvo una posición intransigente respecto a la independencia de sus colonias y ejerció una continua presión sobre Brasil para que respaldara su postura. Empero, con la llegada de Geisel al gobierno se modificó esta perspectiva, en especial, al considerar que algunos países africanos “amenazaban” con interrumpir el suministro de petróleo a Brasil<sup>11</sup>.

En consecuencia, se reorientó la política exterior de Brasil hacia África, fundamentándose en los siguientes puntos: el mantenimiento del nacional-desarrollismo; el abastecimiento de petróleo; la custodia de una cierta influencia en el Atlántico Sur (iniciada ya en el gobierno de Quadros); y la defensa de la historia y la cultura común con países lusófonos (Saraiva, 1994).

Los resultados del reconocimiento de la independencia de las ex colonias portuguesas fueron convenientes para Brasil, dado que los países africanos se convirtieron en los principales importadores de productos manufacturados brasileños a cambio del suministro del petróleo (en especial de Nigeria y Argelia).

El nuevo encauzamiento de la política exterior brasileña no solo se limitó al continente africano, también presentó modificaciones importantes en las pautas de Itamaraty hacia América del Sur, sobre todo, desde la expansión económica brasileña<sup>12</sup>. Así, después de 1970, Brasil generó una creciente influencia económica, a costa de Argentina (debido, también, al estancamiento de esta economía), en los tres países “amortiguadores” de la Cuenca del Plata: Bolivia, Paraguay y Uruguay<sup>13</sup>. Esta situación implicó el incremento de mercados para los productos brasileños. Las consecuencias inmediatas a la mayor influencia brasileña se centraron, inicialmente, en un deterioro de las relaciones bilaterales con Argentina, especialmente en relación con la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú<sup>14</sup>. Además, se expandió la imagen de Brasil como un país con aspiraciones hegemónicas.

Además de la Cuenca de la Plata, la Amazonía, fue otra de las zonas de especial interés para Brasil. El acercamiento del estado brasileño hacia la Amazonía se explica, de una parte, por la necesidad de contribuir a un cambio de imagen de Brasil (buscando dejar de lado la etiqueta de “subimperialista”) y por otro lado, en el conocimiento del elevado costo de explotar la Amazonía<sup>15</sup>. Si bien durante muchos años se había especulado sobre las conveniencias e inconveniencias de la formación del Pacto Amazónico, la primera

<sup>10</sup> El punto culminante de esta orientación se plasmó en la firma del Tratado de Amistad y Consulta (1953), cuyas cláusulas obligaban la realización de consultas previas entre ambos países sobre aspectos internacionales, limitándose así, la libertad brasileña.

<sup>11</sup> Algunos gobiernos como Nigeria, declararon en 1972 que las relaciones especiales entre Brasil y Portugal constituían el principal obstáculo para la celebración de contratos entre la Nigerian National Oil Corporation y Petrobras.

<sup>12</sup> En términos económicos la influencia de Brasil se volvió realmente grande a partir de 1970 cuando se consolida el llamado “milagro brasileño”.

<sup>13</sup> Ya en 1969 Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de la Cuenca del Plata, con el objetivo principal de “...promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca, en sus áreas de influencia directa y ponderable”.

<sup>14</sup> Acuerdo al que llegaron las tres partes interesadas, Brasil, Argentina y Paraguay, en 1979 con los proyectos de Itaipú y Corpus.

<sup>15</sup> El gobierno militar brasileño se orientó hacia la Cuenca Amazónica a través del proyecto de la construcción de la Carretera Transamazónica, con un alto costo económico.



idea oficial al respecto nace en la cancillería brasileña a inicios de 1976<sup>16</sup>, idea que es lanzada en 1977<sup>17</sup> y que finalmente se concretaría en 1978 con el Acuerdo firmado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela y Brasil.

#### 1.4. El retorno a la democracia: avances en la integración sudamericana

Con el proceso de democratización en el Brasil a mediados de la década de los ochenta, se presentaron modificaciones en los esquemas de su política exterior. Uno de los cambios fundamentales se dio a través del desarrollo del *multilateralismo*<sup>18</sup>, entendido, entonces, como el uso de las instituciones mundiales para restringir el poder (de Estados Unidos) e inducirlo a la adhesión o al cumplimiento de las normas y reglas internacionales existentes (Hirst, 2006). Como señalamos líneas arriba, la relación entre Brasil y Estados Unidos se modificó en las últimas décadas del siglo pasado, lo que determinó la variación del rol de intermediario (entre EEUU y los países sudamericanos) que hasta ese momento había desempeñado Brasil.

Respecto a los avances en la integración sudamericana, el retorno a la democracia tanto en Argentina como en Brasil, permitió el surgimiento del Mercado Común del Sur, como parte de la tercera ola de integración en la región latinoamericana<sup>19</sup>.

El Mercado Común del Sur se fundamentó en el acercamiento entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney a partir de mediados de la década de los ochenta. Si bien las razones que explican esta aproximación son, sobre todo, de carácter económico<sup>20</sup>, existieron factores políticos en la búsqueda del fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil.

La consolidación democrática de ambos países como base del proceso de integración, fue uno de estos factores políticos. La firma, por parte de Alfonsín y Sarney, de diversos documentos bilaterales dan cuenta de la proyección democrática de sus gobiernos<sup>21</sup>. Sin embargo, esta inicial perspectiva en pro de la democracia no fue explícitamente

<sup>16</sup> El 5 de noviembre de 1976, la reunión de los presidentes Geisel (Brasil) y Morales Bermúdez (Perú), dio lugar a una serie de rumores sobre la posibilidad de crear una organización subregional de la Cuenca Amazónica de características similares al Tratado de la Cuenca del Plata.

<sup>17</sup> Las primeras reacciones a la proposición de un Pacto Amazónico se enmarcaron en un ámbito de “sospecha” que acusaban a Brasil de buscar consolidar su hegemonía en la región. En consecuencia, previamente a la reunión de 1978 (año de la firma del pacto), el cuerpo diplomático brasileño realizó un intenso trabajo con cada uno de los países amazónicos (Carrasco, 1978: 20 y 21).

<sup>18</sup> Reflejado en la formación de coaliciones diplomáticas como BRIC (Brasil, Rusia, India, y China), o IBSA (India Brasil y Sudáfrica) para afrontar el poder y la hegemonía de las grandes potencias en los foros multilaterales.

<sup>19</sup> Andrés Malamud (2010) señala que se han producido tres olas de integración en América Latina. La primera vio la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centro Americano (MCCA) en 1960, y la segunda llevó a la creación del Pacto Andino (CAN más tarde) en 1969 y la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973. Una tercera ola tuvo lugar a partir de la década de 1980, y vio la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y el relanzamiento tanto del MCCA como de la CAN.

<sup>20</sup> Las razones económicas se explican, principalmente, por el contexto internacional. En la década del ochenta, los países latinoamericanos estaban sumergidos en la crisis de endeudamiento externo y de la guerra de los subsidios a la producción primaria con que los países desarrollados dejaban fuera de la competencia comercial a los países en vías de desarrollo como Brasil y Argentina. La situación descrita impulsó la idea de que la cooperación y la integración era factores necesarios para hacer frente a las amenazas económicas externas.

<sup>21</sup> Los documentos firmados, con un enfoque democrático, por ambos jefes de estado son diversos. Entre los de mayor trascendencia se encuentra el Acta de Amistad Argentino-Brasileña “Democracia, Paz y Desarrollo” (1986) cuyo punto II señala: “la profunda fe en la democracia representativa, pautada en el supremo respeto al orden legal y a la voluntad popular”.

considerada cuando, posteriormente, se produjo la creación formal del Mercosur a través del Tratado de Asunción (1991), acuerdo de integración planteado, principalmente, desde una impronta comercial y neoliberal de los presidentes Menem y Collor, iniciándose así el denominado *regionalismo abierto*<sup>22</sup>.

Inicialmente, el fuerte aumento de interdependencia económica entre los países miembros generó la percepción de un proceso exitoso de integración regional; sin embargo, una serie de circunstancias tanto de cariz nacional como externas generaron la crisis mercosureña de finales de los noventa<sup>23</sup>.

De la transición democrática bajo la presidencia de José Sarney a la expansión de las relaciones internacionales ahora hacia América del Sur: Brasil encontraba su perfil sudamericano, sustituyendo las políticas y percepciones de conflicto y rivalidad por las de cooperación y concertación. Esta política sería continuada por Collor, impulsando un modelo liberal de integración (MERCOSUR). Esquema que Itamar Franco (1992-1995) buscaría posteriormente reformular, promoviendo el proyecto de Área de Libre Comercio de América del sur (ALCSA).

De otra parte, la nueva política exterior brasileña (independiente) permitió la auto-percepción como una (cuasi) gran potencia a través de su proyección *universalista*<sup>24</sup>. Así, el interés de participar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, sus actividades en organismos regionales y multilaterales en el marco de la OMC, G20 y su diplomacia activa en las relaciones de cooperación Sur – Sur, demuestran de forma clara esta proyección.

### 1.5. Enfoques actuales de la política exterior de Brasil

La política exterior brasileña se ha centrado en la actuación de Itamaraty; sin embargo, a partir de los años 90, y en la medida que la agenda de la política exterior fue ganando espacio en el marco de las políticas públicas y tornándose objeto de interés de diferentes sectores de la sociedad, el monopolio de Itamaraty en la formulación de políticas y de lo que sería presentado como intereses nacionales del país fue perdiendo su centralidad (Gomes Saravia, 2010). Así, en el gobierno de Lula, el protagonismo del partido de gobierno trasciende de la política nacional a las instancias del ámbito internacional.

#### 1.5.1. Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en el plano global, concentró sus acciones en el primer mundo, con énfasis en la relación bilateral con los Estados Unidos. Así, desarrolló una política más liberal e internacionalista (Vilela y Neiva, 2011).

---

<sup>22</sup> Definido por la CEPAL como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.

<sup>23</sup> La devaluación brasileña de 1999, que afectó gravemente la relación comercial entre Argentina y Brasil, y la posterior crisis político – económico – institucional de Argentina hasta 2002, llevaron aparejados no solo consecuencias nacionales sino que, en última instancia, pusieron en entredicho la idea del modelo de integración regional e incluso motivaron el planteo de propuestas de reducción del Mercosur a un área de libre comercio (durante el gobierno de Cardoso).

<sup>24</sup> El *universalismo* corresponde a la idea de estar abierto a mantener relaciones con todos los países, independientemente de su localización geográfica, tipo de régimen u ocupación económica. Significa una independencia de comportamiento en relación a la potencia hegemónica y puede ser vinculado al comportamiento de “*global player*”. (Gomes Saravia, 2010).

Al inicio de su gobierno, con el fortalecimiento de la corriente *institucionalista pragmática*<sup>25</sup>, se adoptó la construcción de un liderazgo brasileño en América del Sur, con énfasis en las ideas de estabilidad democrática y desarrollo de infraestructura (lo que posteriormente se concretaría con el establecimiento tanto de la Comunidad Sudamericana de naciones como del IIRSA en el año 2000). En este sentido, los países de América del Sur fueron identificados más claramente como compañeros importantes para el fortalecimiento de la actuación brasileña como *global player*. Es decir, la consolidación de un proceso de integración regional fortalecería la posición negociadora de Brasil en diferentes foros multilaterales (De Almeida, 2010).

En lo que respecta a Mercosur, el gobierno de Cardoso consideró a este bloque regional como un instrumento para incrementar las ganancias del país dando prioridad a la integración económica. En consecuencia, el Mercado Común del Sur debería estar basado en una unión aduanera incompleta y con ausencia de un perfil institucional (Caballero Santos, 2011).

En la dimensión política, el Mercosur fue visto como un instrumento de refuerzo de la capacidad negociadora brasileña, proporcionándole un mayor peso en la arena internacional y una clara preocupación por la democracia en sus estados miembros<sup>26</sup>. Por último, cabe indicar que mientras se incrementaba la prioridad por el fortalecimiento del Mercosur, se presentaban mayores obstáculos al desarrollo de las negociaciones para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proyecto que fue relegado con el surgimiento de nuevas propuestas de integración en el bloque sudamericano durante el gobierno de Lula da Silva.

### 1.5.2. Gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Una segunda corriente de la diplomacia brasileña denominada *autonomista* (también conocida como nacionalista) se estableció durante los gobiernos de Lula da Silva. Los mayores representantes de esta orientación son el presidente Lula, el canciller Celso Amorim y el secretario general Samuel Pinheiro Guimarães. Su rasgo más característico se concentra en la defensa de una proyección más autónoma y activa de Brasil en la política internacional (Gomes Saravia, 2010).

Los autonomistas centraron su interés, a nivel internacional, en la aproximación con otros países considerados emergentes que tenían características comunes con el Brasil (dimensión continental, reconocida importancia regional, población, producto bruto interno, entre otras). De esta manera, se comprende su cercanía al grupo de los IBSA, los BRIC y su participación en instancias colectivas como el G-20.

De otra parte, durante el gobierno de Lula, la red de relaciones bilaterales se expandió considerablemente. Este incremento se observó, sobre todo, en los nuevos puestos diplomáticos en todo el mundo entre embajadas, misiones a organizaciones internacionales, consulados y oficinas diplomáticas. La expansión en las relaciones diplomáticas es explicada por el Canciller Amorim cuando afirma “Brasil persigue el

<sup>25</sup> Los *institucionalistas pragmáticos* componen una corriente de pensamiento y acción en Itamaraty que se fortaleció y consolidó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en la gestión del Canciller Luiz Felipe Lampreia. En el campo económico son favorables a un proceso de liberalización condicionada y en el espectro partidario se encuentran identificados en el Partido de social Democracia Brasileira (PSDB).

<sup>26</sup> Esta preocupación se materializó en la reacción brasileña a la crisis vivida por el gobierno paraguayo en 1996 durante la presidencia de Juan Carlos Wasmosy; y en la creación posterior de la Cláusula Democrática (2001).

diálogo con países de todas las regiones, credos y colores. Ningún país puede permitirse relacionar solo con aquellos con quienes coincide o con quien sus afinidades son evidentes” (Amorim, 2010).

En relación al desarrollo económico, si bien durante el gobierno de Lula se estableció una línea más *nacional-desarrollista*<sup>27</sup> (política propia de los gobiernos de Vargas y Geisel) que pondría énfasis en fortalecer la industria nacional, ésta fue vinculada con la concepción *liberal asociada*, caracterizada por un desarrollo con el capital extranjero. El resultado de esta fusión fue el *Estado Logístico* (Cervo, 2008). La causa inmediata de la adopción de la postura liberal (a pesar de la orientación izquierdista del partido de gobierno) responde a la estabilidad monetaria, los estímulos a la inversión extranjera y apertura de los mercados, entre otras medidas, adoptadas durante el gobierno de Cardoso y que resultaban imprescindibles teniendo en cuenta el contexto económico, tanto internacional como doméstico, al momento de la elección de Lula da Silva.

En consecuencia, la política exterior del gobierno de Lula no ha sido ajena al proceso de internacionalización de capitales. En este sentido, se implementó una impronta desarrollista a la internacionalización de la economía brasileña a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Persiguiendo tal objetivo, el BNDES incorporó la integración sudamericana como una prioridad en su estrategia de actuación (Pereyra y Actis, 2011).

Aunado al énfasis de la política *nacional-desarrollista*, el presidente Lula Da Silva, priorizó dos puntos adicionales: primero, fortalecer el Mercosur, a través de una proyección política – social - económica; y segundo, retomar el proyecto de integración de América del Sur.

Si bien en una primera etapa Brasil potenció las bases sociopolíticas del Mercosur<sup>28</sup> con el fin de fortalecer la integración regional; en un segundo periodo, el objetivo se centró en el sentido de profundizar y ampliar el Mercosur, mediante la aceleración de los entendimientos con vistas al acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina, paso decisivo para la integración sudamericana. Proyecto de integración sudamericano que aspiraba a la consolidación de un bloque político y de desarrollo de amplia envergadura, y que fue posteriormente reformulado como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en la cumbre en Venezuela (2007).

Por último, el ascenso de Lula al gobierno implicó la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al Palacio de Planalto. El PT era el único partido brasileño, hasta ese momento, que tenía una secretaría de asuntos internacionales y que tenía una vida internacional<sup>29</sup>. Además, fue el primer partido político en introducir la cuestión de la integración regional en su agenda<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> En lugar de comprender una única política, la nueva estrategia de desarrollo inaugurada por el gobierno Lula a partir de 2003 se compone de diversas políticas, entre las que cabe destacar las tres más importantes: la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, PITCE; la Política de Desarrollo Productivo, PDP; y la Política de Aceleración de Crecimiento, PAC.

<sup>28</sup> A través de la creación del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (2002); la suscripción de la Declaración de Copacabana (2004), con marcado acento social; y el establecimiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM, 2004) que surgió con la finalidad de limitar las asimetrías en las subregiones al interior del Mercosur, entre otros.

<sup>29</sup> El PT participó activamente en el Foro de San Pablo (espacio de debate entre los partidos de izquierda en América Latina) y emitía el Boletín de la Secretaría de Relaciones Internacionales del PT.

<sup>30</sup> Durante el proceso de integración del Mercosur, “el PT participó a través de sus centrales sindicales en la presentación de propuestas para promover la dimensión social de este organismo regional, en respuesta

La influencia del Partido de los Trabajadores en la dirección internacional se observó en la preponderancia de Brasil por el ámbito regional y por consolidar y fortalecer los vínculos con los países vecinos. Durante los gobiernos del PT, la convergencia entre los formuladores de la política internacional del partido y sectores del Itamaraty se desarrolló con naturalidad a través de la troika conformada por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães y Marco Aurelio García<sup>31</sup>.

Si bien el discurso petista ha explicado su orientación hacia la región a través de la *práctica solidaria*<sup>32</sup>; la subordinación de la política exterior a los imperativos de un proyecto nacional de desarrollo es una propuesta formulada en el Programa de Gobierno del partido en el año 2002. Los lineamientos del Plan de Gobierno petista señalaban “La política exterior será un medio fundamental para que el gobierno implemente un proyecto de desarrollo nacional alternativo, procurando superar la vulnerabilidad del país frente a la inestabilidad de los mercados financieros globales (...) Tomando en cuenta esta realidad, Brasil deberá proponer un pacto regional de integración, especialmente en América del Sur”. Los motivos e intereses para el proyecto integracionista sudamericano de impronta brasileña será el tema que analizaremos en los siguientes acápite.

## **2. El desarrollo de las razones que impulsaron la política de integración regional brasileña**

### **2.1. Los motivos económicos**

El modelo de integración sudamericana impulsada por Brasil construye un nuevo concepto y práctica de integración basado en la idea de unificación física y energética de los países sudamericanos. Ambos temas, como revisaremos, resultan ser intereses de suma trascendencia para el estado brasileño.

#### **2.2.1. La interconexión regional posibilitaría un mayor despliegue de Brasil en la región**

Históricamente, el desarrollo de las redes viales nacionales fue realizado en función de las necesidades propias de cada Estado, no de la integración regional. Por ello, la idea de fortalecer la infraestructura física de las naciones para alcanzar la interconexión sudamericana, lanzada en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el año 2000, resulta sumamente significativa. La iniciativa partió del presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, quien junto a los presidentes y representantes sudamericanos acordaron impulsar el Plan de Acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

La IIRSA parte del diagnóstico de que la integración física de la región es un factor decisivo para la integración económica de los países (Santos Reis, 2006). Es decir, esta

---

a la indiferencia de los gobiernos, que concentraban sus esfuerzos en la dimensión comercial del proceso de integración, y de la sociedad política que se mantenía apegada a la agenda tradicional” (Velasco y Stuart, 2003: 123).

<sup>31</sup> Dirigente del PT, se desempeñó como asesor presidencial para asuntos internacionales durante el gobierno de Lula.

<sup>32</sup> En palabras del propio Marco Aurelio García “existe una solidaridad mayor de Brasil con los vecinos. No queremos que el país sea una isla de prosperidad en medio de un región llena de miseria, tenemos que ayudarlos... queremos asociar el destino del desarrollo brasileño al del conjunto de la región”. Prácticas como el establecimiento del FOCEM y la cooperación Sur-Sur son los más claros ejemplos de esta orientación.

iniciativa busca “la convergencia de normas y mecanismos institucionales que permitan el aprovechamiento común de la infraestructura regional y aseguren el objetivo de una integración económica de libre tránsito para las mercancías y servicios de la región” (Quispe et al, 2012: 173-174).

Sin embargo, la idea de un “aprovechamiento” equitativo para todos los países sudamericanos no es absoluta. En este sentido, se ha afirmado que esta iniciativa forma parte de una estrategia de *hub-and-spoke* por el que Brasil (*hub* o centro) transforma los recursos naturales que el país importa de los otros países sudamericanos (*spokes* o periferia) en bienes de consumo (Geus, 2011). De esta forma, los proyectos de infraestructura sudamericana, reducen los costos de transporte, y permiten, que la importación de los productos primarios sea menos costosa.

Un factor que incrementa la percepción de disparidad es que de los 533 proyectos de la IIRSA (ver tabla 01) existe una gran disimilitud en la cantidad de proyectos de cada Eje de Integración y Desarrollo (EID). Así, los ejes Mercosur-Chile, De la Hidrovía Paraguay-Paraná y Capricornio son los más ambiciosos con respectivamente 105, 393 y 76 proyectos. En contraste, los ejes Del Sur, Perú – Brasil - Bolivia y Escudo Guayanés, cuentan, en ese orden, con apenas 27, 25 y 18 proyectos. De otra parte, la inversión en los proyectos también muestra diferencias que acrecientan las suspicacias regionales. Los dos ejes Mercosur - Chile y Perú – Brasil - Bolivia (ambos con participación brasileña) reciben juntos más de US\$ 60 mil millones que supera el 60 por ciento de todo la inversión de la IIRSA (IIRSA, 2012).

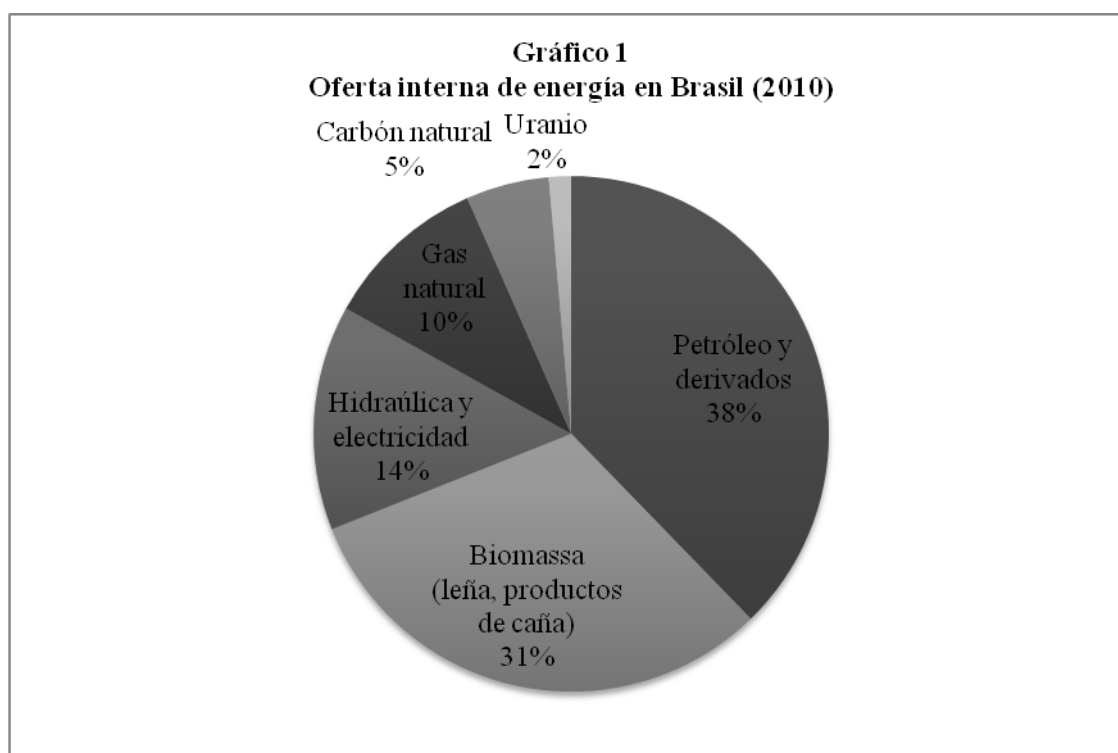
<b>Tabla 1</b>					
<b>Distribución de proyectos e inversión en los Ejes de Integración IIRSA</b>					
<b>Eje</b>	<b>Proyectos</b>	<b>Porcentaje (respecto al total)</b>	<b>Países</b>	<b>Inversión (millones de dólares)</b>	<b>Porcentaje (respecto al total)</b>
<b>Andino</b>	64	12%	Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela	\$9.343	8.04%
<b>Andino del Sur</b>	-	-	Argentina, Chile	-	-
<b>Capricornio</b>	76	14.25%	Argentina, <b>Brasil</b> , Bolivia, Chile y Paraguay	\$8.979	7.73%
<b>Hidrovía Paraguay-Paraná</b>	393	17.44%	Argentina, Bolivia, Paraguay, <b>Brasil</b> y Uruguay	\$6.514	5.60%
<b>Amazonas</b>	64	12%	<b>Brasil</b> , Colombia, Ecuador y Perú	\$6.009	5.17%
<b>Escudo Guayanés</b>	18	3.37%	<b>Brasil</b> , Guayana, Suriname y Venezuela	\$4.540	3.90%
<b>Del Sur</b>	27	5.10%	Argentina y Chile	\$2.738	2.36%
<b>Interoceánico central</b>	61	11.44%	Perú, Bolivia, Chile, Paraguay y <b>Brasil</b>	\$4.112	3.54%

<b>Mercosur-Chile</b>	105	19.69%	Chile, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay	\$44.389	38.20%
<b>Perú-Brasil-Bolivia</b>	25	4.69%	Perú, Bolivia y <b>Brasil</b>	\$29.557	25.44%
Total	533	100%	12 países	\$116.181	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IIRSA.

### 2.1.2. El interés brasileño en el aprovechamiento de la energía sudamericana

La política energética brasileña se ha enfocado en buscar diversas fuentes de energía, sobre todo, por razones de seguridad del suministro. Históricamente, Brasil ha buscado contar con insumos nacionales de energía siempre que sea posible. Sin embargo, en vista de la creciente demanda interna (aunado a la carencia de recursos energéticos nacionales, ver Gráfico 01), las importaciones de energía resultan imprescindibles. En consecuencia, Brasil ha impulsado proyectos de integración sudamericanos enfocados en el sector energético en paralelo a planes de producción energética nacional.



Fuente: Ministerio de Energía y Minas de Brasil.

Precisamente, UNASUR surge con motivo de la I Cumbre Energética Suramericana llevada a cabo en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007. Cuestiones sumamente trascendentes se revisaron durante esta reunión, aunque no se alcanzaron óptimos resultados en todos los aspectos<sup>33</sup>. La redefinición de la Comunidad Suramericana de Naciones en UNASUR y la conformación del Consejo Energético Suramericano (integrado por los Ministros de Energía de los países miembros) fueron puntos de convenio entre los representantes sudamericanos. Entre los lineamientos del Consejo Energético, se encuentra la promoción del intercambio energético regional. De esta

<sup>33</sup> La conformación de una especie de OPEP del gas sudamericano, Oppegasur y la constitución del Banco del Sur no se han concretado hasta la fecha, según las proyecciones iniciales.

forma, se plantea “la necesidad de fortalecer el intercambio intrarregional, aprovechando las sinergias para fomentar la complementariedad entre los países miembros y disminuir las asimetrías energéticas existentes<sup>34</sup>” (OLADE, 2012).

Brasil es el décimo más grande consumidor de energía en el mundo y el más grande en Sudamérica. Solo en recursos petroleros, Brasil consume el 50% de la producción sudamericana (Ríos, 2010). Por tanto, el país que presenta mayor necesidad de aumentar su disponibilidad de energía para garantizar un mayor progreso económico y así poder satisfacer las necesidades de su población, es el estado brasileño, el que por tanto recibe los beneficios de la integración energética sudamericana.

## 2.2. Los motivos políticos

Respecto al ámbito político, Brasil, a través del proyecto integracionista brasileño persiguió por un lado, consolidar su rol de líder regional, mediante el resguardo de la democracia en los países sudamericanos; y de otra parte, proyectarse como *global player* en el escenario internacional.

### 2.2.1. La proyección de liderazgo a través de la vigilancia del estado de la democracia en Sudamérica

Uno de los principios fundamentales de la política exterior brasileña, establecido a inicios del siglo XX, es el *principio de no intervención en los asuntos internos* (de otros estados)<sup>35</sup>. Sin embargo, durante la primera década del siglo XXI, Brasil desempeñó un rol clave en la resolución de crisis de sus países vecinos. Esta paradoja fue resuelta por el Canciller Amorim cuando afirmó que el principio de no intervención va ligado al principio de no indiferencia y señaló “la relación dialéctica entre el interés nacional y el ejercicio de solidaridad ha sido un aspecto fundamental en la política exterior del presidente Lula” (Amorim, 2010).

La intervención brasileña en los episodios de crisis de la región no se ha limitado al gobierno de Lula da Silva. Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso la política sudamericana de Brasil consistió en consolidar el papel del estado brasileño como país mediador en situaciones de crisis intra e interestatales en la región (Hirst, 2006), como en la guerra Perú y Ecuador en 1995 (último conflicto armado interestatal de la región), resuelto gracias a la mediación de Brasil que concluyó con el Acuerdo de Paz de Brasilia en 1998; y en el golpe de estado en Paraguay en 1996, cuando el estado brasileño amenazó con dejar de comprar recursos eléctricos generados por Itaipú.

Durante el gobierno de Lula, Brasil custodió la gobernabilidad en los países sudamericanos al intervenir en el conflicto por la separación temporal de Chávez en Venezuela en abril de 2002 y la posterior “huelga petrolera” de diciembre de ese año hasta febrero 2003<sup>36</sup>. Asimismo, intervino en la intentona separatista de la región denominada Media Luna (conformada por departamentos bolivianos del sector oriental)

<sup>34</sup> La región sudamericana presenta grandes asimetrías entre sus países miembros. Así, Venezuela posee tanto el 92% de las reservas probadas de petróleo crudo como el 78% de gas natural. La comparación con Brasil (el segundo país en dicho orden) es colosal. El estado brasileño cuenta con 4% de reservas en petróleo y 6% en gas natural (OLADE, 2012).

<sup>35</sup> El artículo 4 de la Constitución brasileña (1988) señala: “La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: (...) IV no intervención”.

<sup>36</sup> El estado brasileño desempeñó un papel importante en la creación del “Grupo de los amigos de Venezuela” (2003) que ayudaron a prevenir que la situación de crisis en el estado venezolano se convirtiese en un violento conflicto civil.



en septiembre 2008. De la misma manera, ante los sucesos ocurridos en Ecuador en abril de 2005, cuando se destituyó a Lucio Gutiérrez; Brasil actuó para reprimir el conflicto.

La función brasileña de garante de la estabilidad de la región surge por el proceso de sudamericanización en el que se vio inmerso Brasil, una vez los militares brasileños retornaron a los cuarteles. El predominio sudamericano en la política de Itamaraty implicó la exclusión de su potencial rival (México). De esta forma, Brasil quedó como única potencia de la región y, por ende, encargado de mantener el orden en Sudamérica.

La actuación de Brasil en los momentos de crisis en la región responde a dos razones. Por un lado, los Estados considerados frágiles o amenazados en la región constituyen una amenaza de seguridad para Brasil que comparte amplias fronteras difícilmente controlables con Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú (Gratius, 2007). De otra parte, la preeminencia del liderazgo brasileño en la región se alcanza a partir del fortalecimiento de la estabilidad democrática en los países sudamericanos.

### **2.2.2. La conveniencia brasileña de limitarse a representar un espacio como América del Sur**

El interés brasileño en constituirse como el representante de la región sudamericana se concentra en su posicionamiento como jugador global. A efectos de lograr este propósito, Brasil desarrolló dos estrategias: primero, buscó ganar reconocimiento internacional mostrándose como un actor de primer orden. Y segundo, se propuso consolidar su condición de referente regional sirviéndose de la integración como estrategia de construcción de poder (Vigevani y Ramanzini, 2009).

En ese sentido, Brasil consolidó el reconocimiento internacional, en primer lugar, de potencias pares (como es el caso de potencias regionales y economías emergentes). Ello ocurrió a través de acciones propias, como la formación de la coalición de aspirantes a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad junto a Alemania, India y Japón, promocionando la correspondiente reforma a la Carta de Naciones Unidas.

Asimismo, es relevante la actuación brasileña dentro de los foros de diálogo IBSA y BRIC. El primero, completado por India y Sudáfrica, aglutinaba a las nuevas potencias regionales a fin de promover la multilateralidad del orden internacional de modo de hacerla más beneficiosa para ellos. Los BRICS funcionaron como un foro para el reconocimiento internacional de Brasil, a través de la comunicación y cooperación con pares. Gracias a esas experiencias, Brasil logró posicionarse en la primera plana de la escena internacional y ser considerado tanto en cuestiones de economía como de política mundiales (Gratius, 2007), lo que se evidencia en su participación en las Cumbres del G-8.

De otro lado, Brasil también ha buscado posicionarse como el representante de países de menor proyección internacional, por ejemplo llevando su voz ante la OMC a través del G-20 en la V Cumbre Ministerial de la Ronda de Doha, realizada en Cancún en 2003, destinada a negociar la eliminación de los subsidios agrícolas en las economías del Norte. Algunos analistas consideran que este hecho es el debut de Brasil como jugador global, sentándose en la mesa chica de las negociaciones comerciales mundiales, cuando se formó el G-4 (Brasil, EE.UU., U.E. e India).

Dentro de este adquirido posicionamiento internacional, Sudamérica ha llegado a tener una importancia vital en los planes de Brasil. Como el propio Lula Da Silva lo afirmó:

“Sudamérica es la plataforma de la política internacional de Brasil” (Vagni, 2005:101). Lo que puede presumirse demostrado por dos constantes de la política exterior de Brasil: su celo porque la región no se desestabilice y su condición de interlocutor de la región para con el mundo.

### **3. Confluencia de factores que han limitado el proyecto de integración impulsado por Brasil**

En esta tercera y última parte, revisaremos por un lado, el desempeño de los actores, que dentro y fuera de la región, compiten con Brasil por la influencia en Sudamérica. Además, en una segunda sección analizaremos los factores que han limitado el proyecto integracionista brasileño.

#### **3.1. Actores regionales y extra regionales que disputan la influencia brasileña en el espacio sudamericano**

El impulso a la integración sudamericana promovida por Brasil ha sido interpretado, por algunos de sus vecinos, como liderazgo regional. Ante esta percepción, los países de la región han reaccionado de diversas formas. Por un lado, no se presentan mayores cuestionamientos al liderazgo brasileño (Perú, Uruguay, Paraguay) y de otra parte, se ejerce una política que desafía la posición central de Brasil en la región sudamericana (Venezuela). Asimismo, otros actores, externos al espacio sudamericano, han desarrollado una creciente influencia en América del Sur (Estados Unidos, México y China), puntos que analizaremos en los siguientes acápites.

##### **3.1.1. La ascendente influencia venezolana en la región sudamericana**

Venezuela ha sido el país con quien Brasil ha competido directamente por el nivel de influencia en la región sudamericana en la última década. La capacidad de Venezuela para ganar apoyo regional con una postura que se aparta de Brasil es evidente en los proyectos de integración regional que ha emprendido. Si bien, a través de su liderazgo, se promueve una integración latinoamericana (que en el caso sudamericano engloba solo a Ecuador y Bolivia), la expansión de su influencia regional se ha acrecentado al resto de países en los últimos años, a través de su participación en la Unasur.

El nivel de la política exterior venezolana se ha expresado en diversas acciones tanto a nivel regional como global, tales como:

- Acciones para reforzar la OPEP (a fin de proteger los precios del petróleo);
- Alianzas con Cuba, China, Irán y Rusia<sup>37</sup>;
- Contribución a la derrota del ALCA;
- Antagonismo a la economía de mercado y la globalización capitalista;
- La integración del Sur, como un modelo de integración alternativa y opuesta al regionalismo abierto del Consenso de Washington, mediante la integración energética regional;
- Crítica a la democracia liberal, propuesta de una democracia participativa aplicada al interior de Venezuela desde el ascenso al poder de Chávez;
- Reconstrucción del estado nacionalista-desarrollista, con un papel central del Estado en la actividad económica y social (superación de la pobreza y desigualdad).

---

<sup>37</sup>Países de los que Venezuela importa servicios profesionales, modalidades crediticias y armamento militar a cambio de recursos petroleros.

A través de estas acciones, “Venezuela busca un nuevo estatus —el de potencia energética, con independencia económica de Estados Unidos y capacidad real de influir a nivel regional— moviendo el eje de sus intereses políticos sociales, económicos y comerciales hacia América del Sur, aunque manteniendo su peso histórico en la región del Caribe” (Sanjuán, 2008: 158).

Tanto la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) como Petrocaribe y el Tratado de Cooperación de los Pueblos (2006) han sido el principal soporte del liderazgo venezolano. A través de ellas se materializaron las ideas contrarias al Consenso de Washington, convirtiéndose en alternativas bolivarianas al capitalismo neoliberal. El ALBA es la máxima expresión del proyecto de integración latinoamericano de impronta venezolana, que centra su actuación en el desarrollo de una *integración solidaria*<sup>38</sup>, con el objetivo de reivindicar los sectores excluidos por las políticas neoliberales e imperialistas, y propiciar un modelo de integración y desarrollo endógeno, basado en los principios de: cooperación, solidaridad, complementación económica y respeto de la autodeterminación de los pueblos.

El principal insumo para las políticas de cooperación bilateral y multilateral implementadas por Venezuela, es el petróleo. De esta manera, la riqueza petrolera ha funcionado como una palanca para el desarrollo nacional y como una herramienta indispensable para garantizar el respeto regional e internacional hacia el país como potencia energética (Sanjuán, 2008). Empero, si bien una política exterior basada en el petróleo ha permitido la expansión de la influencia venezolana en la región sudamericana; las alianzas de cooperación fundadas en una *diplomacia petrolera* son limitadas por los vaivenes de los precios internacionales del petróleo, paradójicamente el punto más vulnerable en la política exterior venezolana.

Finalmente, un acontecimiento reciente reafirma el enfoque de Venezuela en América del Sur: la entrada del país venezolano como miembro pleno del MERCOSUR en 2012<sup>39</sup>, en el contexto de suspensión provisional de Paraguay (en virtud de la salida del poder del Presidente Fernando Lugo).

### 3.1.2. Incremento del activismo mexicano en la región

Entre los *actores extra regionales* que disputan la hegemonía por el liderazgo regional brasileño se encuentran: México, EEUU y China.

---

<sup>38</sup>Con tal propósito, la Alianza Bolivariana ha fomentado proyectos e instituciones en diversos ámbitos, como en los siguientes: *Regional* con la Red ferroviaria latinoamericana (RFL), la Red de carreteras para la integración y desarrollo (RCID), la Línea aérea latinoamericana y caribeña (LALC) y la Flota mercante latinoamericana y caribeña (FMLC); *Ambiental* con la Comisión de Defensa de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, el Observatorio ecológico y la Comisión de Agua potable para todos; *Científico-Tecnológica* con el Instituto Científico Tecnológico del Sur y el Instituto de Propiedad Intelectual Latinoamericana Caribeña; *Financiero* con el Banco del Sur, el Fondo Social Humanitario del Sur y el Banco Latinoamericano para el Modelo Endógeno y la Integración; *Educacional* con las Campañas latinoamericanas de alfabetización y el Instituto Latinoamericano y caribeño de Educación; y *Comunicacional* con el Telesur, la Cadena Radial Latinoamericana Caribeña y la Fundación Latinoamericana y Caribeña de Contenidos.

<sup>39</sup> En mayo de 2006, Venezuela deja oficialmente la CAN y un mes más tarde pasó a formar parte del Mercado Común del Sur como miembro adherente. El Protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur, firmado en Caracas, indicaba que dentro de cuatro años, el estado venezolano se convertiría en un miembro permanente del grupo, tras la finalización de la aprobación por el Congreso Nacional de los cuatro miembros del bloque mercosureño.

El desarrollo de la política exterior en México ha presentado diversos cambios como resultado del modelo de economía de mercado. De hecho, “la liberalización económica y la liberalización política marcharon desfasadamente en el país: en primera instancia ocurrió la apertura económica a partir del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986. En tanto que el proceso de transformación política ocurrió hasta el año 2000, cuando un partido diferente asumió la presidencia del país” (Morales y Almonte, 2012: 115-116).

La política neoliberal mexicana alcanzó su máxima expresión con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que plasmó la preponderancia de la relación México - Estados Unidos en el ámbito económico – comercial<sup>40</sup>. La integración económica norteamericana agudizó el distanciamiento con América Latina<sup>41</sup>. Sin embargo, con el inicio del siglo XX, México apostó por el mejoramiento de las relaciones con la región latinoamericana. En el caso sudamericano, la estrategia mexicana ha estado definida por la vinculación, a través del Arco del Pacífico, con países económicamente afines (Colombia, Chile y Perú) y la cautela con países gobernados desde la izquierda política (Morales y Almonte, 2012).

La Iniciativa del Arco del Pacífico reivindica el modelo de integración abierta que países como Chile, Perú, Colombia y México (países firmantes de Tratado de Libre Comercio con EE.UU.) aún continúan aplicando, lo que la convierte en el único bloque de integración neoliberal en el escenario integracionista de la región, caracterizado por una crítica (como en el caso del MERCOSUR y la UNASUR) o un claro rechazo (como en el caso del ALBA) a la lógica comercial que dominó la región en las décadas pasadas (Briceño, 2010).

Desde su apertura económica, México ha firmado importantes tratados y acuerdos comerciales con los países de la región sudamericana<sup>42</sup>. Además, si bien Estados Unidos continúa siendo la principal fuente de importación – exportación para el país mexicano, las transacciones comerciales con los países sudamericanos se han acrecentado de forma considerable en la última década (ver tabla 02), evidenciándose así, la expansión del activismo mexicano en Sudamérica.

<b>Tabla 2</b> <b>Importaciones y exportaciones de México (2000, 2011)</b>				
	<b>Importaciones</b>		<b>Exportaciones</b>	
<b>País</b>	<b>2000</b>	<b>2011</b>	<b>2000</b>	<b>2011</b>
Argentina	247.4	1,061.40	337.6	1,958.10
Colombia	273.4	824.5	500.8	5,632.60
Chile	893.7	2,101.40	548.7	2,072.00
Perú	176.7	582.4	211.5	1,286.40

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Economía de México.

<sup>40</sup> Desde la firma del TLCAN, la balanza comercial mexicana con los Estados Unidos ha sido positiva. Así en el 2010, las exportaciones alcanzaron los \$274,431,048, mientras que las importaciones los \$174,356,034.

<sup>41</sup> “La posición geopolítica dual de México, como el sur de América del Norte y el norte de América Latina, le ha significado en todo momento dificultades para ubicarse en el conjunto del juego latinoamericano” (González, 2008: 115)

<sup>42</sup> Mediante la firma de Tratado de Libre Comercio con Chile (1999), Uruguay (2004), Colombia (2011) y el Acuerdo de Integración comercial (2012).

### 3.1.3. Estados Unidos y su desafío por la hegemonía en Sudamérica

A partir del impulso integracionista brasileño, con la propuesta y firma del Tratado Constitutivo del Mercado Común del Sur, Estados Unidos, hegemón en América Latina, percibió la directa competencia a su indiscutible liderazgo en la región.

El objetivo del proceso de integración mercosureño “no era formar una simple área de libre comercio, sino constituir la raíz de un futuro mercado común, base de un Estado supranacional como la Unión Europea. De ahí que Brasil, bajo la conducción del canciller Celso Amorim, en 1993 iniciara negociaciones para armar una red de acuerdos de libre comercio con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y crear en un plazo de 10 años el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)<sup>43</sup>” (Moniz Bandeira, 2003: 148). Posteriormente, el presidente Bill Clinton otorgó un nuevo empuje a la Iniciativa para las Américas (propuesta por George Bush en 1990) al proponer la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994.

Las principales dificultades a la concreción del proyecto norteamericano se dieron en el año 2003, cuando EEUU se niega a incluir en las negociaciones los subsidios agrícolas y las medidas anti-dumping, solicitadas, principalmente, por Brasil. Ante ese revés geopolítico, y optando por el bilateralismo, Washington anuncia su disposición a negociar tratados de libre comercio. “Con los TLC, el objetivo de Washington era quebrar la resistencia a sus propuestas liberalizadoras, ofreciendo a países relativamente pequeños la apertura del codiciado mercado norteamericano a sus exportaciones, a condición de que incorporaran estas propuestas en sus políticas económicas y comerciales” (Alcalde, 2010: 240).

De otra parte, EEUU actúa dentro de la región sudamericana a través del Plan Colombia, lo que le ha permitido ejercer una influencia político-militar en Sudamérica. Esta tendencia se intensifica a partir de las políticas preventivas aplicadas por el país norteamericano luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 (que impulsa políticas de *macroseguritización*) y por las expresiones de recelo ante el ascenso de gobiernos de izquierda en la región<sup>44</sup>. A pesar de las observaciones críticas, en agosto de 2009, Estados Unidos y Colombia firmaron el Acuerdo en Materia de Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad por el que se les permite a las tropas estadounidenses usar bases militares colombianas<sup>45</sup>.

La alianza estadounidense – colombiana<sup>46</sup> refleja que Estados Unidos tiene un interés estratégico en mantener su presencia y su influencia histórica en Sudamérica, objetivo que se ha prolongado a través de su lucha contra el narcotráfico en la región.

<sup>43</sup> Como precisa Moniz Bandeira (2003) este proyecto amplió la Iniciativa Amazónica, que Brasil lanzara en 1992, tras la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

<sup>44</sup> En ese sentido, señala Hirst (2008:428): “El antinorteamericanismo en América del Sur, que se propagó como una respuesta defensiva a la apología del antiestatismo, se hizo aún más vigoroso a partir de las interpretaciones securitizadas y los temores de la administración Bush frente a los escenarios políticos de la región”.

<sup>45</sup> Por un periodo de 10 años, el personal militar (llamados “consejeros civiles”) y otros equipos especializados podrán operar en siete bases militares en Colombia

<sup>46</sup> Esta asociación fue un inicial motivo para el retraso del surgimiento del Consejo Suramericano de Seguridad (iniciativa conjunta de Brasil y Venezuela), el que finalmente se concretó al aceptarse la propuesta colombiana de incluirse en el estatuto del Consejo el explícito rechazo total a grupos violentos (en clara referencia a las FARC).

### 3.1.4. El avance de China en América del Sur

En la última década, China se ha convertido en un socio comercial fundamental para Sudamérica. El comercio con China ya alcanza los US\$ 40.000 millones y este país asiático es el primer o segundo socio comercial para la mayor parte de los países sudamericanos. Sin embargo, el comercio sudamericano con China está basado fundamentalmente en la exportación de un número reducido de *commodities*<sup>47</sup> (como hierro, cobre, soya, petróleo, entre otros) y la importación de manufacturas de contenido tecnológico medio y alto (Castro, 2012). De esta manera, “la región reproduce con China el mismo patrón de inserción que con los países desarrollados: la oferta exportadora recae en productos básicos de bajo nivel de procesamiento, lo que hace depender la dinámica de sus exportaciones del ciclo económico de esos países y acentúa su vulnerabilidad” (Regueiro, 2008: 286).

Los principales países exportadores al mercado chino son Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Perú. Estos dos últimos han incrementado, exponencialmente, el intercambio comercial con el país asiático a partir de la firma de Tratados de Libre Comercio (Chile en el 2006 y Perú en el 2009). En los sectores internos de estos países se busca reforzar la exportación de productos no tradicionales hacia China; sin embargo, “dado que los Estados Unidos, Alemania, otros países de la OCDE y los mayores mercados emergentes de América Latina también han puesto los ojos en la exportación al enorme mercado interno chino, Chile y el Perú se encuentran bastante detrás en la fila” (Wise, 2012: 180).

Si bien, las importaciones chinas desde Sudamérica evidencian la influencia del país asiático en la región, es importante acotar que otra expresión de su predominio se observa en su actuación como actor financiero en el bloque sudamericano.

Desde el 2005, China ha comprometido préstamos a Latinoamérica por un total de US\$ 75.000 millones. Los bancos chinos concentran el 87 por ciento de sus préstamos a los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte y vivienda (Gallagher, Koleski e Irwin, 2012). Los préstamos en la región son respaldados por la exportación de materias primas.

<p>Tabla 3</p> <p><b>Préstamos bancarios a Latinoamérica por sector (2005-2011)</b></p>				
(US\$ millones)	Total	Banco Mundial	Banco Interamericano de Desarrollo	Fuente China
Vivienda, infraestructura	38.098	-	4.397	33.701
Transporte	27.693	7.192	8.821	11.680
Energía, minería	30.061	2.565	7.576	19.920

Fuente: Datos extraídos del texto de Gallagher, Koleski e Irwin (2012)

<sup>47</sup> Según Lucio Castro (2012: 86): “China suele ser vista en América Latina como una bendición o una maldición en el largo y complejo camino hacia el desarrollo de la región. Por un lado, algunos temen los riesgos de la primarización y el posible *mal holandés* sobre el resto de la estructura productiva vinculados a la demanda china. En contraste, por otro lado, otros elogian las oportunidades abiertas por el apetito aparentemente insaciable de China por los productos intensivos en recursos naturales latinoamericanos”.

La consecuencia inmediata a la intensa relación comercial entre China y América del Sur, ha sido la reducción de la competitividad brasileña no solo en los mercados mundiales, sino incluso en su zona de dominio en el Mercosur y en su propio mercado (López, 2012). Esto último, está relacionado al decrecimiento en la participación de las manufacturas brasileñas en paralelo al incremento en la exportación de sus productos primarios.

Por último, la expansión económica china acentúa las divisiones al interior de los países en la región. Así, por un lado, observamos estructuras políticas y económicas domésticas que se manifiestan a favor de una mayor liberalización e integración; y de otro lado, sectores industriales internos interesados en un mayor proteccionismo. Esta situación dificulta el plan brasileño de promover una integración regional sustentada en ideas desarrollistas y, en cierta medida, orientada a maximizar la influencia brasileña.

### 3.2. Factores regionales

A efectos de que un esfuerzo de integración sea un proceso institucional consistente es necesario primero, la disposición de los actores partícipes para superar las divergencias; luego, compartir una percepción similar con respecto a las limitaciones sistemáticas a que están sujetos; y por último, una coincidencia en las formas más adecuadas para enfrentar dichas dificultades (Mallmann, 2007). En este sentido, la revisión de los factores que han limitado el proyecto integracionista de Brasil a inicios del siglo XXI reviste su mayor trascendencia.

#### 3.2.1. Las divergencias ideológico – políticas al interior de la región

La prioridad concedida, en los años noventa bajo el formato del Consenso de Washington, a los proyectos regionales de integración dio contenido a una agenda económica regional, centrada en la liberalización de los flujos de comercio e inversiones.

La crisis del modelo del *regionalismo abierto* coincidió con una nueva oleada de propuestas que buscaron redefinir el regionalismo (con una visión “post-liberal”) y la integración, entre ellas: la Alianza Bolivariana para los Pueblos (ALBA, 2004) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). A pesar de tener importantes diferencias en su diseño, ambas propuestas tendrían los siguientes rasgos comunes: *la búsqueda de autonomía frente al mercado*, en lo que se refiere a la política de desarrollo y frente a EE.UU. y *otros actores externos*, en lo concerniente a la política exterior; *énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración*, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales (cooperación sur-sur); *mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo*; *más énfasis en la seguridad energética* y la búsqueda de complementariedades en este campo; entre otros (Sanahuja, 2011).

El significado de la región, por tanto, varía según los países sudamericanos y según las contingencias históricas que éstos atraviesan<sup>48</sup> (Sorj y Fausto, 2011). Así observamos

---

<sup>48</sup> Entre 2006 y 2010 se desarrolló en Sudamérica un contexto político peculiar, caracterizado por el ascenso de gobiernos de izquierda y centro izquierda. Dichas administraciones evidenciaron ver claras diferencias en algunos ámbitos como: su apego o rechazo a los postulados neoliberales del Consenso de Washington, su percepción en torno a la participación que debe tener el Estado en la dinámica nacional, su concepción acerca de lo que es Sudamérica, el liderazgo al interior de ésta, su visión respecto a las amenazas nacionales y transnacionales que enfrenta la región, el grado de ideologización en cada una de sus políticas exteriores, o bien, la importancia que cada gobierno otorga a la relación con Estados Unidos.

que en el caso venezolano, el ascenso de Hugo Chávez al gobierno fue resultado, en parte, de la crisis política acontecida al interior de Venezuela (caracterizada por un bipartidismo que no reflejaba mayor preocupación por los sectores menos favorecidos). Además, desde finales del siglo XX, los ciudadanos sudamericanos han optado por los candidatos con énfasis en las políticas sociales en sus planes de gobierno, así se eligió a Hugo Chávez (1998, 2000 y 2006); Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2002 y 2006), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2005, 2010), Michelle Bachelet en Chile (2006), Rafael Correa en Ecuador (2006, 2013), Cristina Fernández en Argentina (2007, 2012), Fernando Lugo en Paraguay (2008), y José Mujica en Uruguay (2010).

Esta sucesión de gobiernos de izquierda y centro izquierda generó la percepción inicial de un retroceso de la derecha en la región; sin embargo, gobiernos como Colombia y Perú (con los presidentes Uribe y García, respectivamente) aún mantenían políticas neoliberales al interior de sus estados. Precisamente, estos gobiernos junto con Chile (con el presidente Piñera, elegido en el año 2010) y México lanzaron la propuesta del Arco Pacífico.

En consecuencia, observamos en diversos países de la región, un elevado grado de volatilidad de las políticas externas, en función de las orientaciones político-ideológicas de los gobernantes (Spektor, 2011). Además, la multiplicidad de bloques regionales con orientaciones ideológicas disímiles dificulta la compatibilización de los compromisos de integración regional o subregional, sobre todo, en economías nacionales que son parte de proyectos integracionistas divergentes.

### **3.2.2. Las tendencias a interpretar la expansión económica brasileña como imperialista**

La expansión e internacionalización de las empresas brasileñas en América del Sur ha motivado que en diversos sectores de los países sudamericanos se califique a Brasil como “imperialista”. La inversión extranjera directa y las operaciones de fusión y adquisición de empresas sudamericanas han sido los principales mecanismos de “dominación económica” de las translatinas brasileñas en las últimas dos décadas (Luce, 2008; Zibechi, 2012).

El proceso de internacionalización de las empresas brasileñas se presenta en el contexto de liberalización económica, desregulación de los mercados financieros, privatizaciones y apertura comercial, elementos propios de la década del noventa. Durante este periodo, las empresas locales se enfrentaron a una difícil competencia lo que impulsó el inicio de procesos de reestructuración productiva a fin de competir en mejores condiciones y, por ende, de inversión en los mercados externos (Bianco, Moldovan y Porta, 2008).

El principal empuje a la evolución de las empresas brasileñas a empresas translatinas se sostuvo a través de una política estatal del estado brasileño. En este sentido, la participación directa del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)<sup>49</sup> ha sido fundamental dado que, con la llegada de Lula da Silva al gobierno, el banco implementa una nueva estrategia desarrollista<sup>50</sup>. Así, se definió el objetivo del BNDES

<sup>49</sup> Una de las principales fuentes de su capital es el Fondo de Amparo del Trabajador, como señala Flynn (2007). Resulta irónico que este Fondo terminará financiando (a través del BNDES) las políticas neoliberales de privatización estatal que terminaron incrementando el desempleo.

<sup>50</sup> Durante los años de gobierno de Cardoso el énfasis del BNDES se orientaba a los reembolsos de deuda externa por lo que su dirección estaba compuesta de banqueros. Bajo la presidencia de Lula, la dirección fue sustituida por economistas ligados al PT y orientados hacia el desarrollo.



como agente de desarrollo del país a través de la búsqueda de sustentabilidad del crecimiento económico, el fortalecimiento de la soberanía nacional y de la integración económica con los países de América del Sur (BNDES, 2003). Con el propósito de alcanzar dicho objetivo, en el año 2002, el BNDES modificó su estatuto para “apoyar la expansión externa de las firmas locales, a través de créditos blandos orientados, fundamentalmente, a la adquisición de empresas extranjeras, al fomento de asociaciones estratégicas con firmas externas (joint-ventures) y a la consolidación de la formación de capital en las filiales de empresas locales asentadas en el exterior” (Perrotta, Fulquet e Inchauspe, 2011: 19-20).

Las inversiones de las transnacionales brasileñas, durante el periodo presidencial de Lula da Silva<sup>51</sup> (orientadas a los países de América del Sur) se enfocaron, sobre todo, a la explotación de recursos naturales y de productos básicos, sin mayor contribución a la cadena productiva en el país de origen ni a la difusión tecnológica. Así, se concentraron en los siguientes sectores y países: explotación de recursos naturales<sup>52</sup> (minería, hidrocarburos, actividad agropecuaria) y sus manufacturas (alimentos y bebidas, materiales para la construcción, siderurgia y metalurgia, calzado y cueros) en Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay; en servicios (bancos y entidades financieras, transportes y correos, servicios de agua, electricidad y gas, actividad inmobiliaria, comercio) en Argentina, Colombia, Perú y Uruguay; y en pocas industrias con contenido tecnológico medio (productos químicos) en Argentina y Perú (Perrotta, Fulquet e Inchauspe, 2011).

En la última década las transnacionales brasileñas como Vale, el grupo Camargo Correa, Odebrecht, Votorantim, el grupo Gerdau y Petrobras<sup>53</sup>, entre otras, han sido citadas, de forma recurrente, como participantes de notables inversiones en la región sudamericana. Esta situación aunada a la percepción de que en tales inversiones se sobreestima el interés brasileño en desmedro del capital de las empresas locales incentiva la percepción de una política imperialista de Brasil<sup>54</sup>. Además que en el proceso de internacionalización de estas empresas, tanto Itamaraty como el presidente Lula da Silva ha ejercido acciones de *lobby*<sup>55</sup>.

Bajo tal perspectiva, esta interpretación considera que las iniciativas brasileñas de integración regional han sido motivadas por el interés de posicionar a las empresas brasileñas en la plataforma sudamericana para, después, alcanzar el mercado mundial. De esta manera, tanto el Mercosur, el ALCSA como el IIRSA priorizaron el beneficio brasileño más allá de la búsqueda de una efectiva integración regional.

---

<sup>51</sup> Las translatinas brasileñas fueron participantes del periodo económico conocido como el “milagro brasileño” (1968-1974), etapa en la que participaron de grandes obras de infraestructura.

<sup>52</sup> Tanto la explotación de recursos así como las grandes obras de infraestructura han causado conflictos sociales, verbigracia: el proyecto hidroeléctrico Inambari en Perú y la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos en Bolivia.

<sup>53</sup> Petrobras es la empresa más grande de toda América del Sur, sus operaciones se extienden, principalmente, en Argentina y Bolivia. En el caso argentino, desde el año 1993 ha realizado comercialización, refinación, procesamiento y distribución de crudo, gas natural y derivados, así como, distribución y transmisión de energía eléctrica. En Bolivia, las operaciones de Petrobras se inician en 1996, ejecutándose obras de exploración, producción, y procesamiento de gas natural (Ruíz, 2010).

<sup>54</sup> Tal apreciación no es nueva ya en la década de los noventa y en el marco estructural del Mercosur, se consideró que Brasil obtuvo una mayor rentabilidad en comparación al resto de países miembros.

<sup>55</sup> Al respecto Leonardo Mejía, en base a documentos revelados por la “Folha Transparencia” señala “el propio presidente Lula habría intervenido, personalmente, en la negociación de contratos de grandes obras públicas a ser ejecutadas por empresas brasileñas, con el financiamiento del BNDES, como el metro de Caracas, en Venezuela; y, de puertos, autopistas y centrales hidroeléctricas en Bolivia, Cuba, Nicaragua y Perú” (p. 133).

### 3.2.3. La renuencia brasileña de asumir los costos del liderazgo regional

La integración regional exige liderazgo<sup>56</sup>, en otras palabras, la existencia de actores capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar por ellas un precio desproporcionado (Malamud y Shmitter, 2006). En el caso de la integración sudamericana, Brasil como hegemon natural de la región, es el país convocado a asumir tanto el liderazgo regional así como los costos que conlleva el mismo; sin embargo, el país no ha demostrado una firme voluntad sobre este último punto.

En este artículo, definimos al liderazgo como la capacidad de hacer que otros hagan cosas que de otra manera no harían, lo que implica, en primer lugar, la habilidad de moldear, directa o indirectamente, los intereses y las acciones de otros. De la misma manera, para el ejercicio del mismo resulta imprescindible la habilidad de proyectar un conjunto de ideas y principios respecto a la manera adecuada y efectiva del ordenamiento político (Ikenberry, 1996).

Al analizar el concepto de liderazgo observamos tres elementos esenciales que permiten distinguir el carácter de líder de un país, como son: capacidades materiales que le permitan pagar los costos del liderazgo, voluntad política y aceptación por parte de los posibles seguidores.

La capacidad material de un país para asumir el liderazgo de una región es entendida bajo los siguientes puntos: estabilidad del sistema político (que incluye una burocracia diplomática profesional), un mercado lo suficientemente grande para ser atractivo a los vecinos, un peso demográfico considerable y, por último, un aparato militar que pueda ser utilizado para persuadir a los seguidores o para ofrecerles seguridad de otras amenazas (Albarracín, 2009).

El sistema político brasileño ha logrado con cierto éxito promover reformas y consolidar la democracia<sup>57</sup>. Asimismo, cuenta con la capacidad de desarrollar una política exterior consistente gracias a la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), institución gubernamental que ha permitido formular una política exterior caracterizada por la consistencia de los objetivos y desarrollar políticas de Estado a largo plazo.

La economía brasileña es otro de los componentes que permiten determinar su liderazgo. Brasil tiene una de las diez economías más grandes del mundo de acuerdo a su PDB nominal. Antes de la crisis económica global de 2008-2009, Brasil experimentaba años de buen crecimiento económico. Además, el estado brasileño es uno de los pocos países en la región que ha podido diversificar los destinos de sus exportaciones, lo que ha reducido el margen de dependencia hacia cualquier mercado.

De otra parte, la política exterior del gobierno petista, enfocada hacia Sudamérica, evidencia la voluntad política de liderazgo brasileño, que se manifiesta a través de tres elementos: los mecanismos de integración regional iniciados por Brasil; la

---

<sup>56</sup> El concepto de liderazgo, comúnmente, ha sido definido a partir de la relación entre hegemonía y dominación (Burges, 2009); o, solamente, por el grado de aceptación de los liderados (Soares de Lima, 2008); conceptos que confunden al liderazgo con dominación y el uso indiscriminado de métodos coercitivos (Albarracín, 2009). Para otros académicos (citados por Albarracín) como Kindelberger (1981) el liderazgo se concibe como el persuadir a otros a seguir un curso particular de acción que, inclusive, puede ser contrario a sus intereses más inmediatos. Para lograr esto, según Flenes (2007) el líder se puede valer de varios medios: el uso de la fuerza y otros mecanismos de coerción (arm-twisting), la cooptación (bribery), así como habilidades de negociación.

<sup>57</sup> Aunque los constantes escándalos de corrupción han afectado la credibilidad de partidos y gobiernos, en Brasil, a diferencia de otros países en la región, existe un consenso en torno a la democracia.

intermediación brasileña en los conflictos entre países sudamericanos y la intervención en problemas internos de estados de la región así como las relaciones bilaterales.

Por tanto, al concentrarse Brasil en el uso de recursos simbólicos y materiales de poder en una situación de negociación con el fin de garantizar su poder de negociador, está inmerso en el *liderazgo estructural* (Soares de Lima, 2008)<sup>58</sup>.

La aprobación del liderazgo por parte de los liderados es el punto sujeto a constante discusión y sobre el cual no se determina un consenso. En el caso de Brasil, las iniciativas diplomáticas en su compromiso con la integración regional han sido diversas. Entre ellas podemos señalar: la propuesta de construir el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) durante el gobierno de Itamar Franco, el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y, la constitución de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR)<sup>59</sup> en el gobierno de Lula da Silva.

Si bien las iniciativas integracionistas brasileñas han presentado un margen de aprobación; se observan recelos de los otros países sudamericanos, tanto a nivel global como regional. En el primer caso, son las propuestas y los candidatos brasileños a foros internacionales los que han fracasado, verbigracias, el tan anhelado puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU fue abiertamente objetado por Argentina. En segundo término, es la constante suspicacia respecto al expansionismo económico brasileño y a la prioridad de sus intereses lo que merma una posible aceptación al liderazgo de Brasil. Empero, si bien los posibles seguidores han presentado cierta desconfianza y han existido tensiones en dicho proceso, en ningún momento se ha presentado un rechazo al liderazgo como tal, sino en todo caso diferencias en cuanto a temas específicos.

Además, en los hechos de las últimas décadas, Brasil ha asumido el papel de líder de la región y ha sido reconocido como tal en la plataforma internacional: socio estratégico de la Unión Europea, líder del G-20 comercial en la ronda de Doha de la OMC, anualmente invitado en las cumbres del G-8. “Sin embargo, no ha sabido corresponder a este rol en Sudamérica, abonando los costos que acarrea el proceso de integración, no ofreciendo concesiones a reivindicaciones específicas que encontrarán siempre el límite en las dotaciones financieras del Brasil” (Mejía, 2012: 145 - 146).

La contribución económica brasileña a los procesos de integración como por ejemplo el establecimiento del FOCEM, Fondo mercosureño al que Brasil aporta el 70% (Barnabé, 2012), y algunos proyectos de infraestructura en las fronteras no ha sido significativa (principalmente, en comparación a las contribuciones alemanas a la integración europea<sup>60</sup>). La situación descrita dificulta el avance de la integración en el espacio

---

<sup>58</sup> Otras modalidades de liderazgo, según Oran Young, citado por Soares de Lima (2008: 90 -91), son: *liderazgo intelectual*, referido a la generación de nuevas ideas y conceptos que producen un capital intelectual capaz de influir en los participantes en una negociación internacional, aunque sea indirectamente; y el *liderazgo empresarial*, referido a ciertas habilidades de negociación de actores individuales o colectivos, ya sea influyendo en la forma en que los asuntos son presentados en el contexto de la negociación institucional o sugiriendo acuerdos mutuamente aceptables para los diversos aceptables para los diversos actores en situación de interacción y negociación.

<sup>59</sup> Al respecto Burges (2009) afirma que Brasil no solo ha conseguido el apoyo de todos los actores al impulsar instituciones como UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano, sino que además ha sabido articular un proyecto mediante el cual el resto de los países abrazó un conjunto de intereses compartidos y se legitimó un orden social, político y económico determinado.

<sup>60</sup> En el caso de la Unión Europea, algunos países más fuertes, principalmente Alemania, y en un segundo plano Francia, han cumplido este papel, sobre todo, al otorgar préstamos para que los futuros países miembros puedan aplicar las políticas económicas exigidas (Barnabé, 2012).

sudamericano dado que el resto de países de América del Sur (a pesar de las divergencias y reticencias) espera que Brasil actúe como motor de la integración a través de la responsabilización de los costos y no solo, priorizando, la concreción de sus intereses nacionales.

### **3.2.4. La resistencia de los países sudamericanos a crear instituciones supranacionales. El caso brasileño.**

Los procesos correspondientes a la “tercera ola” de integración en América Latina fueron conducidos a través del regionalismo abierto, priorizándose así, la integración económica sobre la integración política y social. Sin embargo, con el inicio del siglo XXI nuevos proyectos integracionistas con diversos objetivos se vislumbraron en la región (ALBA y UNASUR). Si bien el objetivo común de estos proyectos ha sido alcanzar la integración entre sus estados miembros; ninguno de ellos (con la excepción de la Comunidad Andina<sup>61</sup>) ha logrado avanzar en el establecimiento de instituciones supranacionales.

Si bien la Comunidad Andina cuenta con el Sistema Andino de Integración (SAI) compuesto de instituciones que denotan la existencia de mecanismos supranacionales para la aplicación del derecho comunitario andino, la continuación de los desacatos de los estados miembros de la CAN a las directrices dadas por la institucionalidad andina (sobre todo, en el siglo XXI)<sup>62</sup> así como los comportamientos intergubernamentales de los gobernantes expresan algunos de los vacíos en la institucionalización de la supranacionalidad.

Ciertamente, el fuerte presidencialismo y las estructuras nacionales que legitiman las decisiones de los gobiernos en temas relacionados con la integración enfatizan la tendencia hacia la consolidación de la institucionalización intergubernamental, a pesar de los avances en instituciones supranacionales. Esta predisposición *intergubernamentalista* se mantiene en la Unasur a través de la consolidación de las Cumbres Presidenciales en la región.

La diplomacia de Cumbres se constituye en un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los mandatarios y mandatarias, quienes diseñan, crean e intervienen en foros, de mayor o menor amplitud en términos de sus participantes y de los temas que se abordan. Otros factores que caracterizan la diplomacia de Cumbres son: conformadas por lo más altos decisores: Jefes de Estado y de Gobierno; constituyen un foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales; promueven un diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel; tienen un bajo grado de institucionalización; cuentan con una estructura de asamblea con *secretaría Pro-Tempore*; no presentan acuerdos vinculantes; y generalmente, presentan una declaración final preparada por los equipos técnicos que muestra los consensos alcanzados (Rojas Aravena, 2010).

---

<sup>61</sup> Los países miembros del Grupo Andino en la década del setenta manifestaron la capacidad y voluntad por desarrollar un esquema institucional con características supranacionales. La consideración del sistema institucional era establecer la vinculación entre las constituciones nacionales y la normativa supranacional, con el objetivo de alcanzar la legalidad constitucional en cada uno de los países miembros.

<sup>62</sup> Al respecto, uno de los mayores impases se presentó en enero de 2009, después de que Ecuador aumentara sus aranceles y limitara la importación de más de 600 productos provenientes de sus socios. Posteriormente, la CAN analizó el tema, debido a las quejas de los otros países miembros, y reconoció la grave situación de la economía ecuatoriana pero solicitó al gobierno ecuatoriano restituir las preferencias arancelarias a sus socios.

El último proyecto de la región sudamericana, Unasur, ha continuado con la perspectiva institucionalista de la Diplomacia de Cumbres permitiendo que sean los embajadores, cancilleres y los propios jefes de Estado y de Gobierno quienes asuman las responsabilidades del manejo de las relaciones comerciales y políticas de los países involucrados. Por tanto, la implementación de las decisiones asumidas por estos actores depende del grado de compromiso y voluntad política de los mandatarios.

La elección de los países miembros de la Unasur por el intergubernamentalismo<sup>63</sup> (es decir, como organismo sin compromisos vinculantes supranacionales), se deduce del artículo 2 de su Tratado constitutivo que expresa que el objetivo de la Unión es construir un *espacio de integración en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia del los Estados*. Asimismo, añade en su artículo 13 que las propuestas serán aprobadas por consenso e implementadas con base a criterios flexibles y graduales, pudiendo además cada estado eximirse de aplicar, total o parcialmente, una política aprobada.

Al respecto, Fernando Rueda – Junquera (2009: 66) sostiene “el compromiso político de alto nivel de las cumbres presidenciales ha sido decisivo en los primeros años de los procesos de integración, pero ahora limita su profundización. El consenso entre los gobiernos ha estado fuertemente condicionado por las coyunturas políticas específicas de cada Estado miembro, lo que ha ralentizado y frenado el progreso de la integración regional”. En este mismo sentido, Sanahuja (2007: 85) señala “la ausencia de órganos supranacionales y de un ordenamiento jurídico autónomo, con efecto directo y primacía respecto a las normas nacionales, unida a la debilidad de los mecanismos de resolución de controversias, sigue siendo un lastre de la integración, limitando seriamente su eficacia”.

Evidentemente, la Diplomacia de Cumbres ha permitido el afianzamiento del multilateralismo a través de la cooperación internacional, regional y bilateral; empero, los compromisos asumidos en estos cónclaves no cuentan con un seguimiento y monitoreo efectivo. Además, el exceso de iniciativas presidenciales genera una tendencia a la dispersión y una superposición de actividades en la agenda presidencial.

A diferencia de lo acontecido con la Unión Europea, la integración sudamericana se ha enfocado en la realización de cumbres presidenciales que generan la percepción de grandes avances en políticas integracionistas; sin embargo, en estas reuniones no se alcanza la concertación de políticas supranacionales debido, sobre todo, al protagonismo presidencial.

Igualmente, Brasil ha sido muy reacio a realizar concesiones que afecten su soberanía nacional y ha estado generalmente en contra de crear instituciones supranacionales en el Mercosur (Flemes, 2007). No obstante, “superar este sesgo soberanista brasileño parece ser una condición cada vez más necesaria para la profundización de su inserción regional. No se trata apenas de dirimir contenciosos comerciales, para los cual es necesario contar con mecanismos de solución de controversias ya probados en otras realidades regionales. Instituciones mediadoras son necesarias también para solucionar

---

<sup>63</sup> Los mandatarios de la Unasur rechazaron un preliminar Tratado Constitutivo que señalaba: “La autoridad y competencias de la Unasur están dadas por la voluntad soberana de los Estados miembros que, a cambio de las ventajas económicas, políticas y geopolíticas que la supeditación de un orden comunitario les puede ofrecer, acuerdan autolimitar algunas de sus potestades soberanas y formar la Unión con órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales” (Solón, 2008: 14).

eventuales conflictos transfronterizos que tienden a agravarse con la mayor interacción entre países” (Soares de Lima, 2006: 29-30).

En consecuencia, a efectos de que Brasil no acabe convirtiéndose en un hegemón imperialista, es necesario que se creen normas e instituciones con mayor grado de supranacionalidad. Solo de esta marea, los proyectos de integración regional superarán la inicial concertación política de fuertes rasgos presidencialistas y avanzarán a una innegable integración entre sus países miembros.

### **A modo de conclusión**

El desarrollo y análisis de los temas expuestos en la investigación nos permiten arribar a importantes conclusiones. En primer lugar, afirmamos que la política exterior brasileña está ligada al desarrollo económico interno, que si bien es una política externa común a todos los países, en el caso brasileño se destaca que el afán de su política integracionista en América del Sur es una consecuencia inmediata de la búsqueda de vías de desarrollo nacional. Siguiendo este lineamiento, cuando el país brasileño desempeñó el modelo nacional desarrollista durante el gobierno de Geisel promovió las conversaciones para la firma del Tratado de Cooperación entre los países amazónicos, y cuando Brasil estuvo bajo el mandato de Lula Da Silva se conformaron los principales bloques regionales en Sudamérica.

En segundo término, los intereses brasileños tanto en los proyectos de infraestructura regional (tanto los EIDs con mayor inversión y mayores proyectos favorecen directamente al estado brasileño) como de integración energética (dado que Brasil con mayor consumo de energía en la región) y la creciente expansión de multilaterales brasileñas en América del Sur estimulan la percepción de una asimetría en las ventajas de la integración sudamericana por el resto países de Sudamérica. Esta percepción adversa deviene en la tendencia a calificar de *imperialista* al estado brasileño, factor que obstaculiza los avances en el proceso de integración. En consecuencia, es imprescindible que Brasil asuma una mayor responsabilidad respecto a la equidad de beneficios para todos los países sudamericanos. Los aportes como FOCEM dan una pauta de las políticas sociales a favor de la integración y que puede liderar el estado brasileño.

En tercer lugar, la actuación de China en la región sudamericana representa la mayor competencia a la influencia brasileña, sobre todo, por el nivel de intercambio comercial y financiero con los países de costa pacífica (Chile y Perú). Además, la posición geopolítica de Brasil (con una mayor influencia a los países de costa atlántica) menoscaba el liderazgo brasileño en la región sudamericana.

Aunado a este tema, las divergencias ideológico-políticas que se manifiestan a través de la conformación de bloques regionales con objetivos disímiles (verbigracia ALBA y Arco del Pacífico) incentivan la percepción de una América del Sur dividida entre los países de costa pacífica (orientados a los mercados asiáticos y caracterizados por la aplicación de políticas neoliberales), los países de costa atlántica (con políticas de integración comercial intra regional y orientaciones ideológicas de centro izquierda) y los países andino-centrales (enfocados en el desarrollo nacional en base al mayor protagonismo estatal y con tendencias socialistas).

Por último, la ausencia de una voluntad regional de asumir acuerdos supranacionales sigue mermando la capacidad de alcanzar un proyecto de integración que supere los acuerdos económicos (Mercosur) o los pactos políticos (Unasur). En este sentido, es

imprescindible que Brasil se oriente hacia un real proyecto integracionista sudamericano, es decir, que deje de lado tanto la orientación *presidencialista* de los acuerdos regionales (a través de las Cumbre Presidenciales) así como la reticencia brasileña a crear instituciones comunitarias.

## Bibliografía

Albarracín, Juan 2009 “Buscando el liderazgo en la región: La política exterior brasilera hacia Sudamérica”, Ponencia presentada en el I Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (REDCOL), 3 y 4 de septiembre.

Alcalde, Javier 2010 “El liderazgo sudamericano de Brasil: los difíciles caminos del consenso y la hegemonía” en *Agenda Internacional* (Lima) N° 28.

Amorim, Celso 2010 “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview” en *Revista brasileira de política internacional* (Brasilia), Vol. 53, N° 2.

Barnabé, Israel 2012 “Del ABC al ABV. El eje Argentina, Brasil y Venezuela en la integración de América del Sur” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida) Vol. 7, N° 14.

Barreto, Ricardo 2009 “Da integração energética a integração política: a adoção uma política energética comum como eixo da integração sul-americana” en *Cadernos PROLAM- USP*. Año 08, Vol. 01.

Bernal, Raúl 2009 “El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo” en *Revista de Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XV, N° 21.

Bianco, C.; Moldovan, P. y Porta, F. 2008 “La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina” en Colección de Documentos de Proyectos (CEPAL).

Bodemer, Klaus 2010 “Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?”. En: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José (eds.) Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur (Barcelona: Ed. Bellaterra).

Briceño, José 2010 “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 228.

Burges, Sean 2009 *Brazilian Foreign Policy after the Cold War* (Florida: University Press of Florida).

BNDES 2003, *Programa Nacional de Desestatização. Relatório de atividades* (Rio de Janeiro: BNDES).

Caballero, Sergio 2011 “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia), Vol. 54, N° 2.

Castro, Lucio 2012 “Variedades de primarización, recursos naturales y diferenciación: el desafío de Sudamérica en la relación con China” en *Apuntes* (Lima) N° 71.

Cervo, A. 2008 *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros* (São Paulo: Editora Saraiva)

Costa, Gino 1986 *Rasgos de la Política Exterior Brasileira después de 1964* (Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales)



De Almeida, Roberto 2010 “Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy” en *Revista brasileira de política internacional* (Brasilia) Vol. 53, N° 2.

De Geus, Alex 2011 “Las caras de IIRSA: ¿integración regional o interconexión sudamericana para la explotación de recursos naturales a favor de Brasil y/o del empresariado mundial?” Paper de investigación en <emui.academia.edu/AlexanderdeGeus> acceso 8 de mayo de 2013.

Fernández, Wilson 2010 “La integración física y la viabilidad de la IIRSA”. En: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José (eds.) Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur (Barcelona: Ed. Bellaterra).

Flemes, Daniel y Nolte, Detlef 2010 “Alianzas externas para armamento y defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana”. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica* (Ciudad de México) Vol 10, N° 01.

Flynn, Matthew 2007 “Between Subimperialism and Glozablization: A case Study in the Internatiozalization of Brazilian Capital” en *Latin American Perspectives* Vol. 34, N° 36.

Gallagher, Kevin; Koleski, Katerine e Irwin, Amos 2012 “Las finanzas chinas en Latinoamérica: ¿un financiamiento más verde?” en *Apuntes* (Lima) N° 71.

Grabendorf, Wolf 2010 “Brasil: de coloso regional a potencia global”. *Nueva Sociedad*. (Buenos Aires) N° 226.

Gratius, Sussane 2007 “Brasil en las Américas ¿Una potencia regional pacificadora?” Working Paper N° 35 Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Gomes, Miriam 2010 “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas” en *Mural Internacional*, Año 1, N°01. En <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285> acceso 3 de junio de 2013.

González, Guadalupe 2008 “México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrio” en Lagos, Ricardo (comp) América Latina ¿integración o fragmentación? (Buenos Aires: Edhasa).

Gudynas, Eduardo 2008 “Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur” en Ricardo Verdum (org.) Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana (Brasília: INESC).

Hirst, Mónica 1993 “Las relaciones internacionales de América a mediados de los 90s: nuevos desafío y viejos dilemas” en *América Internacional* (Buenos Aires) Vol. 01, N° 2.

Hirst, Mónica 2006 “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 205.

Hirst, Mónica 2008 “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos” en Lagos, Ricardo (comp) América Latina ¿integración o fragmentación? (Buenos Aires: Edhasa).

Ikenberry, John 1996 “The Future of International Leadership” en *Political Science Quarterly* (New York) Vol. 11 N° 3.

Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa 2010 “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula: ¿Líder regional o jugador global?” en *Revista problemas del Desarrollo* (Ciudad de México) N° 163.

López, Víctor 2012 “Estados Unidos en Asia y China en América Latina. Los cambios del nuevo mapa hegemónico mundial” en *Apuntes* (Lima) N° 71.

Luce, Mathias 2008 “La expansión del subimperialismo brasileño” en *Patria Grande* (La Paz) N° 09.

Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe 2006 “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur” en *Revista Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 46, N° 181.

Malamud, Andrés 2010 “Latin American Regionalism and EU studies” en *European Integration*. Vol. 32, N° 06.

Malamud, Andrés 2012 “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional” en *Brazilian Journal of International Relations*. Vol. 1, N° 03

Mallmann, María Izabel 2007 “Límites y perspectivas de la integración sudamericana” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida) Vol. 2, N° 4.

Mejía, Leonardo 2012 *Geopolítica de la integración subregional. El rol de Brasil* (Quito: La Huella).

Moniz, Luis Alberto 2003 “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 186, julio – agosto.

Morales, María Esther y Almonte, Leobardo de Jesús 2012 “¿Un nuevo intento a la integración latinoamericana? México y la Alianza del Pacífico” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida) Vol. 7, N° 14.

Moravcsik, Andrew 1998 *The choice for Europe. Social purpose and State Power from Messina to Maastricht* (New York: Ithaca).

Organización Latinoamericana de Energía 2012 “UNASUR: Un espacio que consolida la integración energética” (Quito).

Oyarzún, Lorena 2008 “Sobre la Naturaleza de la integración regional: teorías y debates”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol. 28, N° 3.

Pereyra, Gisela y Actis, Esteban 2011 “Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula” en Morasso, Carla y Pereyra, Gisela (comps.) *Argentina y Brasil: “Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración”*.

Perrotta, Daniela; Fulquet, Gastón y Inchauspe, Eugenia 2011 “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas” Documento de Nueva Sociedad.

Quispe, Luciano; Loncharich, Iván; Espinoza, Lidia y Mormontoy, Erick 2012 “La integración en infraestructura sudamericana: un análisis a partir del liderazgo regional brasileño” en *Revista Andina de Estudios Políticos* (Lima) Vol. III, N° 1.

Ríos, Jerónimo 2010 “Los múltiples encuentros y desencuentros de la integración energética suramericana” en *Revista Electrónica Iberoamericana* Vol. 4 N° 10.

Regueiro, Lourdes 2008 *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense* (Buenos Aires: Clacso).

Rueda – Junquera, Fernando 2009 “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 219.

Ruiz, Miguel 2010 “Brasil y La integración sudamericana: algunas claves de interpretación” en *Revista del Centro de Estudios Internacionales* (Quito) N° 10.

Sanahuja, José 2007 “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas” en *Pensamiento Iberoamericano*. En: [www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientoIberoamericano-22.pdf](http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientoIberoamericano-22.pdf) acceso 3 de junio de 2013.

Sanjuán, Ana María 2008 “América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región” en Lagos, Ricardo (comp) *América Latina ¿integración o fragmentación?* (Buenos Aires: Edhasa).

Santoz, Luis 2006 “La participación de empresas brasileñas en proyectos de infraestructura en América del Sur: visión del empresariado brasileño” en: <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/obrasintegracao-esp05.pdf> acceso 4 de julio de 2013.

Saraiva, J. 1994 “Do silêncio a afirmação: Relações do Brasil com a África” en Cervo, A. (org.) *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias* (Brasília: Universidad de Brasília)

Serbin, Andrés 2010 “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos” *Nueva Sociedad* (Buenos Aires).

Schilling, Paulo 1978 *El expansionismo brasileño* (Ciudad de México: El Cid Editor).

Soares, Regina 2006 “El lugar de América del Sur en la política externa brasileña” en: [dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/obrasintegracao-esp02.pdf](http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/obrasintegracao-esp02.pdf) acceso 4 de julio de 2013.

Soares, María Regina 2008 “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?” en Lagos, Ricardo (comp) *América Latina ¿integración o fragmentación?* (Buenos Aires: Edhasa).

Solón, Pablo 2008 “Reflexiones a mano alzada sobre el tratado de UNASUR” en *Revista de la Integración* (Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina) N° 2, julio.

Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio 2011 “El papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y percepciones mutuas” en Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (comps) *Brasil y América Latina: miradas cruzadas* (Buenos Aires: Catálogos).

Spektor, Matías 2011 “El regionalismo de Brasil” en Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (comps) *Brasil y América Latina: miradas cruzadas* (Buenos Aires: Catálogos).

Rojas, Francisco (2010) “Diplomacia de Cumbres e integración regional” en Carlos M, Jarque; Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos (eds.) *América Latina y la Diplomacia de Cumbres* (México DF, Secretaría General Iberoamericana).

Vagni, Juan 2005 *Brasil y la Cumbre América del Sur-Países Árabes: ¿Encuentro estratégico o Diplomacia de Fanfarria?* En < [bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar)> acceso: 10 de junio de 2013.

Velasco, Sebastiao y Stuart, Ana 2003 “Cambiano el rumbo: la política exterior del gobierno de Lula” en Alvarez, Chacho (comp.) *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula* (Buenos Aires: CEPES).

Vigevani, Tullo y Ramanzini, Haroldo 2009 “Brasil en el centro de la integración” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 219.

Vigevani, Tullo; De Mauro, Gustavo; Ramanzini, Haroldo y Alvez, Rodrigo 2008 “O papel da integracao regional para o Brasil, soberania y percepcao das elites”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. N° 51.

Vilela, Elaine y Neiva, Pedro 2011 “Temas e regioes nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes” en *Revista brasileira de política internacional* (Brasilia) Vol. 54, N° 2.

Wise, Carol 2012 “Tratados de Libre Comercio al estilo Chino: Los TLCs Chile-China y Perú-China” en *Apuntes* (Lima) N° 71.

Zibechi, Raúl 2012 *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo* (Bogotá: Ediciones desde abajo).